

ANALISA

1985 — 12

MEMAHAMI PERMASALAHAN ENERGI



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Dewan Redaksi

Pande Radja SILALAH

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
J. PANGLAYKIM
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO

Redaksi Pelaksana

Pande Radja SILALAH
Medelina KUSHARWANTI
S. TJOKROWARDOJO
Ronald NANGOI

STT SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN 0126-222X

Alamat *Redaksi* : Jalan Tanah Abang 111/27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Tanah Abang 111/27,
Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534,
356535

ANALISA

TAHUN XIV, No. 12, DESEMBER 1985

PENGANTAR REDAKSI	981
PERANAN SEKTOR ENERGI DALAM PERTUMBUHAN EKONOMI NASIONAL <i>Hadi SOESASTRO</i>	985
OPEC DALAM RETROSPEKSI: JALAN MANA AKAN DITEMPUH? <i>SUBROTO</i>	1005
OPEC DAN NON-OPEC: SUATU PENINJAUAN PERMASALAHANNYA <i>WIJARSO</i>	1012
MODEL-MODEL PEMBANGUNAN DAN KENYATAAN KEBIJAKAN EKONOMI <i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	1025
PERKEMBANGAN HUBUNGAN EKONOMI INDONESIA-AS AKHIR-AKHIR INI <i>Suhadi MANGKUSUWONDO</i>	1041
STRATEGI "ASSET BUILDING" SEBAGAI ALAT PERTUMBUHAN KURANG DIANUT LAGI OLEH SEKTOR PERBANKAN INTERNASIONAL? <i>J. PANGLAYKIM</i>	1051

Pengantar Redaksi

Masalah yang menyangkut energi rumit sifatnya tetapi selalu menarik untuk dibahas pada setiap saat. Rumitnya permasalahan sering menyebabkan pembahasan yang dilakukan berakhir tanpa suatu kesimpulan atau malah justru mempertajam perbedaan pendapat atau penafsiran.

Indonesia sebagai salah satu negara yang kehidupan ekonominya sangat ditentukan oleh salah satu jenis sumber energi, yaitu minyak, mau tidak mau harus meletakkan pemecahan masalah yang berkaitan dengan energi tersebut dalam urutan prioritas yang utama. Pemecahan masalah energi tidak dapat dilakukan tanpa memperhitungkan faktor ekstern karena Indonesia sampai saat ini merupakan penghasil, konsumen, importir dan eksportir energi dan di lain pihak mengikat perjanjian dengan beberapa negara.

Dengan beranggapan bahwa masalah energi sangat penting dan sangat menonjol khususnya dalam dua tahun terakhir ini yaitu dengan terjadinya perkembangan harga minyak yang kurang menentu, maka ANALISA kali ini mengambil tema, "Memahami Permasalahan Energi." Sehubungan dengan ini akan disajikan tiga buah tulisan yang secara khusus menyoroti masalah energi.

Tulisan pertama berjudul "Peranan Sektor Energi dalam Pertumbuhan Ekonomi Nasional" yang ditulis oleh Hadi SOESASTRO, mengetengahkan aspek-aspek makro dari hubungan antara energi dan ekonomi. Dalam telahan tersebut penulis menguakkan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pola hubungan antara energi dan ekonomi berdasarkan perkembangan selama 15 tahun terakhir di Indonesia. Dari telahan tersebut pengertian mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pola tersebut dapat ditingkatkan. Selanjutnya telahan ini dapat berguna untuk membuat proyeksi-proyeksi konsumsi energi di masa mendatang.

Dalam beberapa bulan terakhir ini beberapa pengamat mulai mempertanyakan manfaat dari keanggotaan Indonesia dalam OPEC. Keraguan tersebut mungkin saja timbul karena kurangnya pengertian terhadap faktor-faktor yang berkaitan dengannya atau malah sebaliknya. Untuk memperjelas masalah tersebut diketengahkan tulisan dari Prof. Dr. SUBROTO yang berjudul "OPEC dalam Retrospeksi: Jalan Mana Akan Ditempuh?" Tulisan ini membahas sejarah organisasi negara pengekspor minyak dan mengetengahkan berbagai masalah yang tengah dihadapi OPEC setelah mencapai keberhasilan dan memperoleh iklim baik yang mencapai puncaknya pada dasawarsa 70-an.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa dalam beberapa tahun terakhir ini OPEC menghadapi masalah yang sulit pemecahannya. Dalam tubuh OPEC berkembang perbedaan pendapat atau persepsi yang menyebabkan beberapa anggota organisasi ini melanggar kesepakatan yang telah dibuat. Dalam tulisan ketiga yang berjudul "OPEC dan Non-OPEC: Suatu Peninjauan Permasalahannya," WIJARSO, mengupas masalah-masalah tersebut secara lebih mendalam. Di samping menguraikan bagaimana proses berdiri, berkembangnya OPEC, penulis juga mengkaji masalah-masalah yang menyebabkan timbulnya perbedaan pendapat di antara anggotanya dan antara OPEC dan Non-OPEC. Selain itu penulis juga mengetengahkan pilihan-pilihan yang mungkin bagi OPEC dan khususnya bagi Indonesia dalam menghadapi perkembangan yang mungkin timbul.

Kelesuan ekonomi yang dihadapi oleh Indonesia dalam beberapa tahun belakangan ini menyebabkan timbulnya kesadaran untuk membenahi diri secara lebih baik. Dalam periode pembenahan ini sering timbul pendapat bahwa model pembangunan Indonesia perlu mendapat perubahan. Sehubungan dengan ini, Djisman S. SIMANDJUNTAK, membahas masalah tersebut dalam tulisan yang berjudul, "Model-Model Pembangunan dan Kenyataan Kebijakan Ekonomi." Berdasarkan pengkajian terhadap model-model pembangunan yang ada dan/atau dilaksanakan, penulis menyimpulkan bahwa masing-masing negara berkembang menunjukkan laju dan kemandirian yang berbeda dalam pembangunan. Di samping itu penulis juga mengetengahkan beberapa tindakan yang perlu dilakukan di Indonesia agar pembangunan dengan model yang dilaksanakan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Amerika Serikat bagi Indonesia sangat penting walaupun mungkin tidak demikian sebaliknya. Betapa tidak, sebagian terbesar ekspor dan impor Indonesia ditujukan dan berasal dari negara tersebut, belum lagi termasuk bantuan yang diharapkan bagi kepentingan pembangunan di Indonesia. Muncul dan menguatnya sikap proteksionisme di Amerika Serikat sangat berpengaruh

terhadap perekonomian Indonesia. Perkembangan terakhir ini tentu menarik perhatian dan sehubungan dengan hal tersebut, Suhadi MANGKUSU-WONDO, dalam tulisannya yang berjudul "Perkembangan Hubungan Ekonomi Indonesia-AS Akhir-akhir Ini," menguraikan bagaimana perkembangan dan interaksi hubungan ekonomi antara Indonesia dan Amerika Serikat.

Resesi ekonomi dapat merobah banyak hal termasuk perilaku unit-unit ekonomi seperti perbankan. Perubahan perilaku tersebut walaupun pada dasarnya ditujukan untuk menghadapi masalah yang sedang dihadapi tetapi mungkin akibatnya tidak menguntungkan. Analisa perilaku seperti ini sangat penting seperti yang dikemukakan oleh J. PANGLAYKIM, dalam tulisannya yang berjudul "Strategi 'Asset Building' sebagai Alat Pertumbuhan Kurang Dianut Lagi oleh Sektor Perbankan Internasional?" Dalam artikel ini penulis memberi indikasi tentang sikap yang perlu diambil dalam menghadapi resesi ekonomi yang masih menghantui seperti sekarang.

Desember 1985

REDAKSI

Peranan Sektor Energi dalam Pertumbuhan Ekonomi Nasional

Hadi SOESASTRO

PENGANTAR

Studi mengenai peranan sektor energi dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam garis besarnya dapat dibagi dalam dua kelompok. Sebagai pengeksport minyak, ekonomi Indonesia telah mengalami pengaruh yang besar dari pelonjakan harga minyak di pasar internasional yang dua kali terjadi dalam dasawarsa 1970-an yang lalu. Pengaruh ini segera tampak dalam peningkatan penerimaan devisa oleh negara sebagai akibat melonjaknya nilai nominal ekspor tersebut dan dalam peningkatan penerimaan pemerintah melalui peningkatan pajak dari sektor minyak.

Studi-studi mengenai pengaruh-pengaruh ini merupakan satu kelompok tersendiri yang cukup luas karena jangkauan pengaruh dari apa yang dinamakan "oil boom" tersebut ternyata juga sangat luas. Walaupun PDB (produk domestik bruto) sektor minyak rata-rata hanya berkisar pada 10% dari PDB total dinilai atas dasar harga konstan 1973, tetapi pengaruh perubahan "terms of trade" sangat terasa. Pada tahun 1980, misalnya saham PDB sektor minyak mencapai 29% dari PDB total bila dinilai atas dasar harga yang berlaku (lihat Tabel 1). Masalah-masalah yang menarik bukan hanya yang menyangkut dampak dari "terms-of-trade effects" terhadap pendapatan nasional, absorpsi uang minyak tersebut dan pengaruhnya terhadap pertumbuhan dan perubahan struktur produksi nasional, tetapi juga yang menyangkut kelemahan-kelemahan struktural yang ditimbulkan dan kesulitan-kesulitan melakukan penyesuaian (*adjustment*) melalui perubahan dan penurunan "proteksi" dari nilai tukar, serta yang menyangkut perubahan alokasi sumber-sumber ekonomi nasional sebagai akibat dari apa yang dikenal

Tabel 1

**PRODUK DOMESTIK BRUTO (PDB) INDONESIA,
SEKTOR MINYAK DAN SEKTOR NON-MINYAK, 1979-83**
(dalam persen)

	1979	1980	1981	1982	1983
PDB atas dasar harga yang berlaku	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- Minyak ^a	23,6	28,9	26,2	25,0	24,8
- Non-minyak	76,4	71,1	73,8	75,0	75,2
PDB atas dasar harga konstan 1973					
- minyak ^a	10,5	9,7	9,5	8,1	7,8
- Non-minyak	89,5	90,3	90,5	91,9	92,2
Laju pertumbuhan PDB ^b	6,26	9,88	7,93	2,25	4,19
- Minyak	0,98	1,78	5,12	-12,39	0,77
- Non-minyak	6,88	10,83	8,23	3,78	4,50

Catatan: ^aTerdiri dari minyak mentah, gas alam, LNG dan minyak hasil kilang.

^bAtas dasar harga konstan 1973.

Sumber: BPS, *Pendapatan Nasional Indonesia 1979-1983*.

sebagai "Dutch disease" atau "Gregory effect." Pembahasan mengenai masalah-masalah ini berada di luar jangkauan dari makalah ini.¹

Kelompok kedua membahas berbagai aspek dari input energi dalam proses pembangunan ekonomi, dan memberikan perhatian kepada hubungan-hubungan agretatif antara input energi dan output ekonomi ataupun kepada masalah-masalah kebijaksanaan yang spesifik, seperti kebijaksanaan harga energi dan kebijaksanaan konservasi energi, yang mempunyai pengaruh terhadap pola konsumsi energi dan proses produksi dalam ekonomi.

Makalah ini dibatasi pada aspek-aspek makro dari hubungan antara energi dan ekonomi, dan mencoba mempelajari dan meningkatkan pengertian mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pola hubungan tersebut

¹Pembahasan mengenai masalah-masalah ini terdapat misalnya dalam tulisan Hadi Soesastro, "Repelita IV: The Political Economy of a Five Per Cent Growth Target," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XI, No. 4 (Oktober 1983), hal. 26-38, dan tulisan Sahathavan Meyanathan, "Energy and Adjustment: Indonesian and Malaysia," Romeo M. Bautista dan Selji Naya (penyunting), *Energy and Structural Change in the Asia-Pacific Region* (Manila: The Philippines Institute for Development Studies dan Asian Development Bank, 1984).

berdasarkan perkembangan selama sekitar 15 tahun terakhir. Telaahan ini mungkin berguna dalam pembuatan proyeksi-proyeksi konsumsi energi di masa mendatang, tetapi makalah ini sendiri tidak dimaksudkan untuk itu.

KONSUMSI ENERGI DAN PERTUMBUHAN EKONOMI

Hubungan agregatif antara energi dan ekonomi lazimnya dinilai melalui beberapa besaran tertentu. Yang paling sederhana adalah rasio energi/PDB (*Energy/GDP ratio*), yang menunjukkan besarnya input energi yang digunakan untuk menghasilkan satu satuan output. Besaran yang lain adalah hubungan antara persentase peningkatan penggunaan energi dan persentase peningkatan produksi atau pendapatan nasional, yang juga disebut sebagai elastisitas konsumsi terhadap pendapatan (*income elasticity of consumption*).

Sejauh definisi dan satuan yang digunakan untuk mengukur input energi dan output produksi (atau pendapatan) dalam kedua besaran tersebut adalah sama, maka ada hubungan antara rasio energi/PDB dan elastisitas konsumsi energi terhadap PDB. Apabila elastisitas konsumsi tersebut besarnya satu maka secara marginal rasio energi/PDB tidak akan berubah.

Di waktu lalu terdapat semacam mitos bahwa besarnya elastisitas konsumsi ini cenderung menuju satu, yang berarti bahwa ratio energi/PDB sedikit banyak akan konstan dan mencapai suatu tingkatan (level) tertentu. Mitos yang selanjutnya adalah bahwa untuk setiap negara terdapat suatu tingkatan dari rasio energi/PDB tersebut yang tidak dapat dihindarkan (*inevitable*). Suatu studi mengenai hubungan energi dengan PDB di Kanada menunjukkan bahwa selama dasawarsa 1960-an dan permulaan 1970-an terdapat rasio energi/PDB yang hampir konstan, yaitu pada sekitar 36 terajoules per juta dollar (harga tahun 1971), dan elastisitas konsumsinya mendekati satu (1,04).² Sebenarnya sukar ditemukan alasan mengapa keadaan seperti itu telah terjadi. Pengarangnya hanya menyatakan bahwa setelah terjadi gejolak harga minyak sejak tahun 1973 rasio energi/PDB secara perlahan-lahan menurun.

Mitos konvergensi elastisitas menuju satu itu sebenarnya tidak didukung secara empiris. Studi-studi yang dibuat pada waktu harga (nominal) minyak masih stabil menunjukkan bahwa rasio energi/PDB memang meningkat sejalan dengan tahapan industrialisasi dan tingkat kehidupan yang lebih tinggi.³ Namun demikian studi-studi komparatif dan yang menggunakan data *cross-*

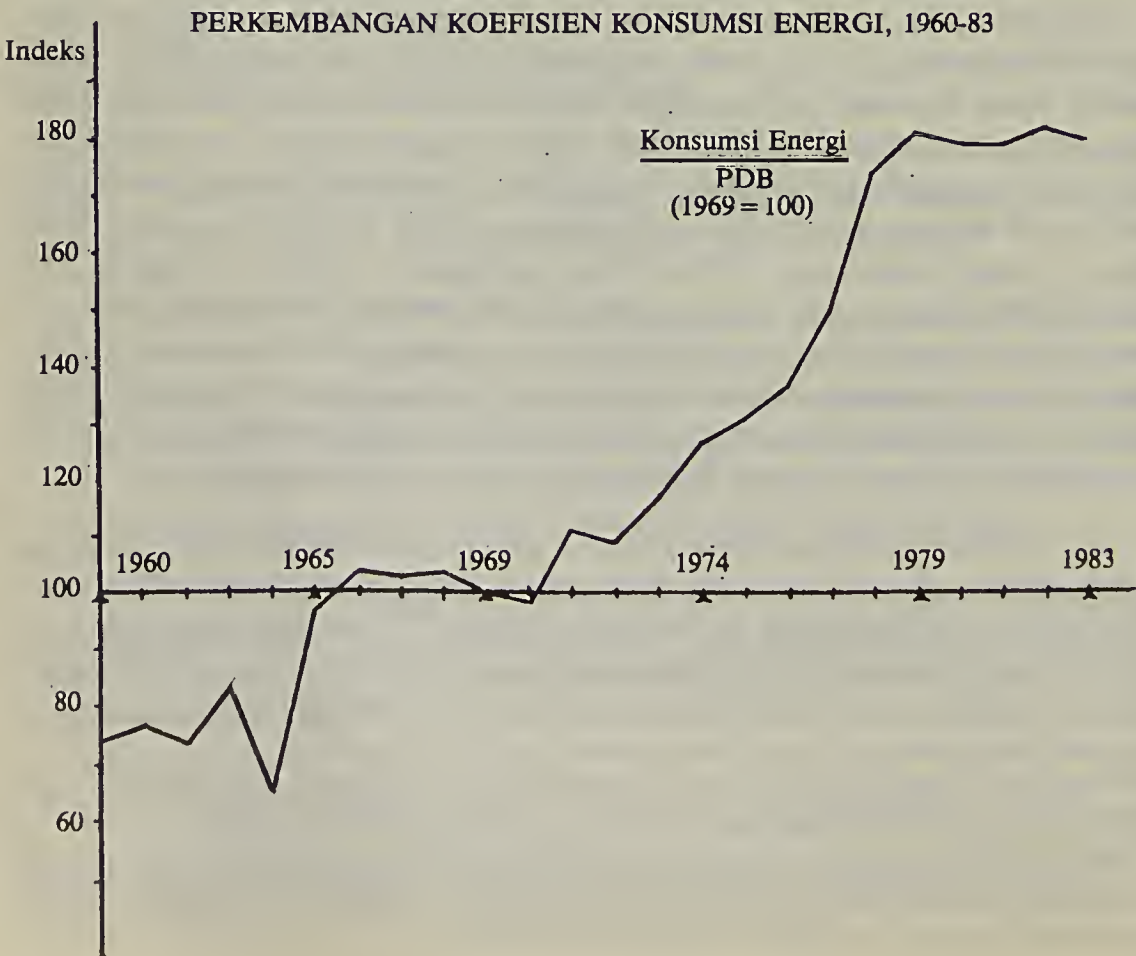
²Lihat G.C. Ruggeri, "A Note on the Energy-GNP Relationship in Canada, 1961-1980," *The Journal of Energy and Development*, Vol. VIII, No. 2 (Spring 1983), hal. 341-46.

³Suatu survei kepustakaan yang baik mengenai masaiah ini terdapat dalam Peter E. de Janosi dan Leslie E. Grayson, "Patterns of Energy Consumption and Economic Growth and Structure," *The Journal Development Studies* (Januari 1972), hal. 241-43.

section tidak pernah dapat memberikan resep atau jawaban yang konklusif mengenai tingkatan rasio energi/PDB yang wajar bagi suatu negara pada suatu waktu tertentu dan berapa cepat rasio itu sepantasnya meningkat, artinya berapa besar elastisitas konsumsinya.

Hal ini berarti bahwa bagi Indonesia juga tidak tersedia suatu preskripsi yang jadi, dan bahwa perkembangan hubungan antara konsumsi energi dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia pada akhirnya perlu dinilai berdasarkan kondisi-kondisi Indonesia sendiri. Seperti halnya bagi negara-negara lainnya, pertumbuhan konsumsi energi sebagai masalah kebijaksanaan sebenarnya menyangkut besarnya biaya yang mampu dan bersedia dibayarkan untuk "input" energi tersebut. Besar dan sifat dari kendala-kendala yang mempengaruhinya berbeda dari satu negara ke negara lainnya. Setelah pelonjakan harga minyak internasional, bagi negara-negara pengimpor minyak pertumbuhan konsumsi energi sangat dibatasi oleh kemampuan ekonominya un-

Grafik 1



tuk membayar impor yang lebih tinggi. Untuk Indonesia tampaknya masih berlaku suatu kebijaksanaan optimalisasi, yaitu meningkatkan penerimaan ekspor dari minyak tanpa mengorbankan penyediaan energi untuk kebutuhan dalam negeri. Di waktu lalu, kebijaksanaan serupa ini menciptakan dilema yang besar, karena energi untuk keperluan domestik juga dituntut untuk disediakan dengan harga semurah mungkin.

Seperti diutarakan di atas tidak tersedia kriteria untuk menilai apakah hubungan antara input energi dengan output ekonomi di Indonesia pada saat sekarang ini lebih baik atau lebih buruk daripada di waktu-waktu yang lalu. Grafik 1 menunjukkan perkembangan koefisien konsumsi energi, yaitu rasio energi/PDB, antara tahun 1960 dan tahun 1983. Seperti terlihat dari hasil analisa regresi di bawah ini, perkembangan rasio energi/PDB dalam periode 1969-1983 dapat diterangkan oleh perkembangan pendapatan per kepala atau tahapan industrialisasi, seperti yang telah disimpulkan oleh banyak studi sebelumnya. Antara pendapatan per kepala dan perubahan struktur ekonomi ke arah industrialisasi memang terdapat korelasi yang tinggi.

Hasil analisa regresi yang dimaksud di atas, untuk periode 1969-1983, adalah sebagai berikut:

$$E/Q = -0,44 + 0,22 (Y/P) \quad (R^2 = 0,935) \\ (t = 13,7)$$

atau

$$E/Q = 0,70 + 0,74 (SS/Q) \quad (R^2 = 0,951) \\ (t = 16,0)$$

di mana

E/Q adalah rasio energi/PDB dalam satuan BOE/ 10^6 Rp (harga tahun 1973)

Y/P adalah pendapatan (PDB) per kepala dalam satuan 10^3 Rp (harga tahun 1973)

SS/Q adalah persentase saham sektor sekunder dalam PDB atas dasar harga konstan 1973 yang menunjukkan tahapan industrialisasi.

Grafik perkembangan rasio energi/PDB selama 24 tahun dari tahun 1960 hingga tahun 1983 menunjukkan peningkatan rasio tersebut antara tahun 1960 dan tahun 1965 kemudian disusul oleh rasio yang tidak banyak berubah hingga tahun 1969. Sejak tahun 1969 untuk selama 10 tahun rasio energi/PDB telah meningkat sebesar 6,2% per tahun rata-rata. Antara tahun 1979 dan tahun 1983 rasio tersebut hampir konstan. Seperti terlihat dalam Tabel 2, dalam periode pra-Pelita, khususnya periode 1960-1965 terjadi peningkatan rasio tersebut (5,5% per tahun rata-rata) sementara pendapatan per kepala mengalami stagnasi dan industrialisasi mengalami kemunduran. Perkembangan ini jelas inferior dibandingkan dengan perkembangan dalam periode-periode berikutnya. Tetapi perbandingan perkembangan dalam periode-

periode berikutnya tidak memberikan kesimpulan konklusif, sebab peningkatan rasio energi/PDB yang lebih cepat tampaknya memang didampingi oleh peningkatan pendapatan per kepala dan proses industrialisasi yang lebih pesat.

Tabel 2

PERUBAHAN RASIO ENERGI/PDB

	Periode			
	1960-65	1965-69	1969-79	1979-83
Perubahan rasio energi/ PDB (% per tahun rata-rata)	5,5	0,6	6,2	-0,1
Pertumbuhan pendapatan per kepala (% per tahun rata-rata)	0,1	3,2	5,3	3,7
Perubahan saham sektor sekunder dalam PDB (% per tahun rata-rata)	-0,6	1,4	6,1	2,9

Sumber: Tabel 1 dalam Lampiran B.

Analisa perubahan konsumsi energi kiranya dapat digunakan untuk menilai perkembangan dalam periode-periode di atas. Seperti terlihat dalam Tabel 3, perubahan konsumsi energi dapat didekomposisi ke dalam tiga sebab, yaitu: (a) peningkatan koefisien energi semata-mata; (b) pertumbuhan ekonomi semata-mata; dan (c) perubahan koefisien energi yang disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi.⁴

Tabel 3 menunjukkan bahwa baik dalam periode 1960-1969 maupun dalam periode 1969-1983 sekitar 44% dari peningkatan konsumsi diterangkan oleh pertumbuhan ekonomi, tetapi dalam periode 1960-1969 juga sekitar 42% dari peningkatan konsumsi disebabkan oleh peningkatan koefisien energi dibandingkan dengan hanya sekitar setengahnya (21%) dalam periode 1969-1983. Pembagian dalam periode-periode yang lebih singkat memberikan gambaran yang lebih terperinci dan menarik apabila dilihat adanya hubungan sistematis antara sebab-sebab peningkatan konsumsi energi dengan besarnya "elastisitas" konsumsi energi tersebut (Grafik 2), yaitu:

⁴Mengenai analisa perubahan konsumsi ini lihat catatan 1 dalam Lampiran A.

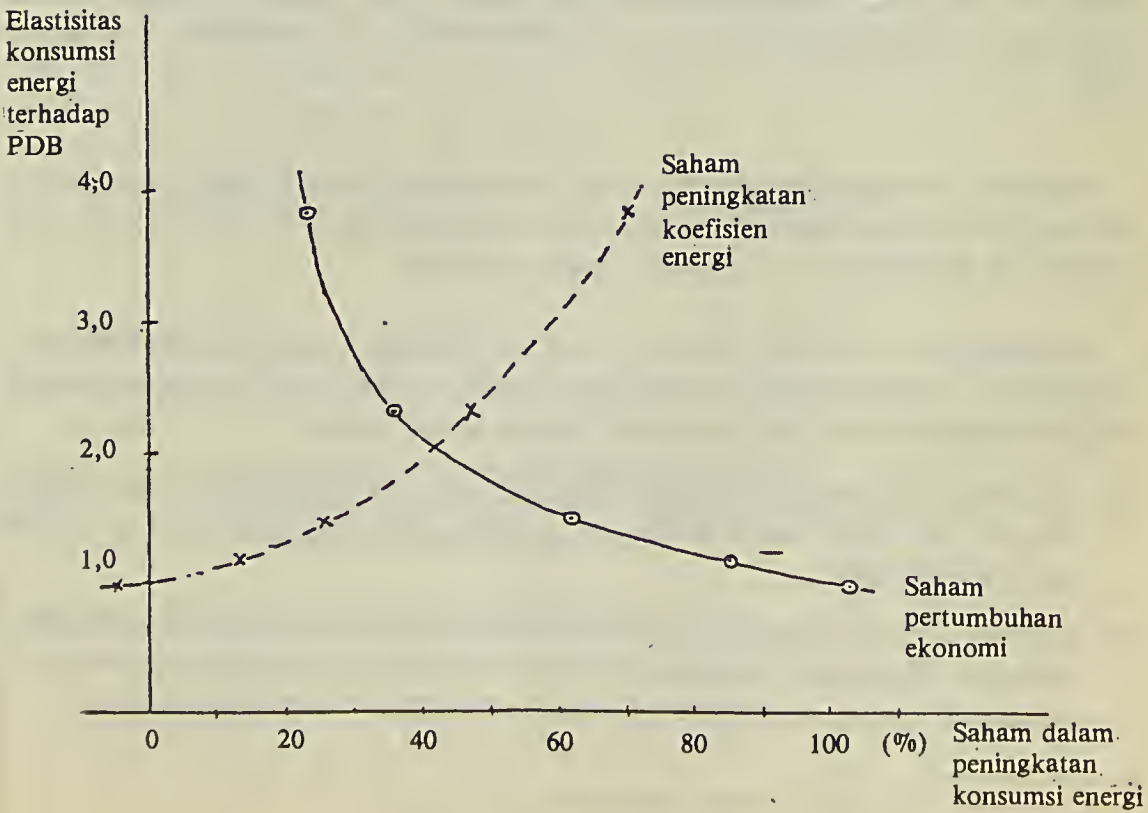
Tabel 3

ANALISA PERUBAHAN KONSUMSI ENERGI

Periode	Peningkatan konsumsi energi (10 ⁶ BOE)	Sebab-sebab peningkatan konsumsi (%)			% Δ konsumsi energi
		Peningkatan koefisien energi saja	Pertumbuhan ekonomi saja	Perubahan koefisien energi karena pertumbuhan ekonomi	
1960-65	10,66	69,6	23,3	7,1	3,83
1965-69	9,62	11,6	85,6	2,8	1,16
1969-74	36,64	25,3	62,0	12,7	1,49
1974-79	89,96	45,7	36,0	18,3	2,31
1979-83	43,83	-2,3	102,9	-0,6	0,97
1960-69	20,28	41,6	43,4	15,0	2,00
1969-83	170,43	21,2	43,6	35,2	1,64

Grafik 2

HUBUNGAN ANTARA ELASTISITAS KONSUMSI, KOEFISIEN ENERGI DAN PERTUMBUHAN EKONOMI



- (a) Seperti dapat diduga, semakin besar pengaruh peningkatan koefisien energi (rasio energi/PDB) semakin meningkat elastisitas konsumsinya;
- (b) apabila pengaruh peningkatan koefisien energi dan pengaruh pertumbuhan ekonomi kira-kira seimbang, maka elastisitas konsumsi mencapai sekitar dua;
- (c) apabila peningkatan konsumsi energi sepenuhnya disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi maka elastisitas konsumsi mencapai satu.

Dari hasil di atas kiranya dapat disimpulkan bahwa elastisitas konsumsi di atas dua mencerminkan penggunaan energi dengan efisiensi yang rendah dalam pengertian bahwa peningkatan konsumsi energi lebih banyak disebabkan oleh peningkatan koefisien energi daripada oleh pertumbuhan ekonomi. Kesimpulan lain, yang mungkin tidak terlalu relevan, berhubungan dengan mitos konvergensi elastisitas konsumsi energi menuju satu yang tampaknya dapat diterima bila dapat diasumsikan bahwa dalam jangka panjang perubahan teknologi bersifat netral (*neutral technological change*) ditinjau dari sudut konsumsi energi. Perubahan harga energi kiranya mempengaruhi arah dari perubahan teknologi.

Studi mengenai hubungan konsumsi energi dengan PDB di Kanada yang telah disinggung sebelumnya kiranya memperkuat dugaan di atas. Kasus Indonesia, seperti yang akan dibahas di bawah ini, juga menunjuk kepada pengaruh perubahan harga terhadap konsumsi energi, apabila diingat bahwa perubahan harga minyak internasional baru terasa di Indonesia sejak tahun 1979.

Apabila elastisitas konsumsi energi merupakan besaran yang mempunyai arti bagi perumusan kebijaksanaan maka perkembangan elastisitas konsumsi tersebut di Indonesia perlu diteliti secara saksama.

Berdasarkan data-data untuk 15 tahun terakhir, yang diusahakan konsistensinya,⁵ telah dilakukan perkiraan besarnya elastisitas konsumsi energi dengan menggunakan tiga formulasi regresi linear yaitu:

- (a) di mana konsumsi energi total (atau energi per kepala) hanya merupakan fungsi dari PDB (atau PDB per kepala), yaitu formulasi yang paling umum digunakan;
- (b) di mana variabel harga juga dimasukkan ke dalam persamaan regresinya, sehingga diperoleh elastisitas konsumsi terhadap pendapatan maupun elastisitas konsumsi terhadap harga (*price elasticity of consumption*);

⁵Lihat Tabel 1 dan Tabel 2 dalam Lampiran B.

(c) untuk kasus Indonesia, di mana terlihat dengan jelas bahwa hingga tahun 1977 harga riil energi (BBM) terus-menerus merosot dan sejak tahun 1978 harga riilnya meningkat, dengan memperhitungkan asimetri pengaruh perubahan harga tersebut, digunakan formulasi:

$$\text{LnE} = A + b_1\text{LnY} + b_2D + b_3Z$$

di mana

E = konsumsi energi

Y = PDB riil

D = suatu variabel "dummy" dengan nilai 0 untuk periode 1969-1977 dan 1 untuk periode 1978-1983

Z = suatu variabel, yang disebut "interaction term," sebagai perkalian dari LnY dan D

Untuk periode 1969-1977, persamaan di atas menjadi:

$$\text{LnE} = A + b_1\text{LnY}$$

dan untuk periode 1978-1983 :

$$\text{LnE} = (A + b_2) + (b_1 + b_3) \text{LnY}$$

Dari berbagai pertimbangan metodologis formulasi (c) ini jauh lebih baik daripada penerapan regresi secara terpisah untuk kedua periode tersebut mengingat data *times-series* yang hanya terbatas.

Ketiga formulasi ini digunakan untuk perhitungan atas dasar besaran-besaran total dan atas dasar besaran-besaran per kepala (konsumsi energi per kepala dan pendapatan per kepala). Hasil analisa regresi ini sangat memuaskan seperti terlihat di bawah ini.

(1a)

$$\text{LnE} = -3,84 + 1,71 \text{LnY}$$

$(t = 36,6)$

$(R^2 = 0,990)$

(1b)

$$\text{Ln} \left(\frac{E}{P} \right) = -1,71 + 2,04 \text{Ln} \left(\frac{Y}{P} \right)$$

$(t = 29,6)$

$(R^2 = 0,985)$

di mana

E = konsumsi energi dinyatakan dalam 10⁶ BOE

Y = PDB riil dinyatakan dalam 10⁹ Rp (harga tahun 1973)

P = penduduk (tengah tahun) dalam 10⁶

(2a)

$$\text{LnE} = -3,71 + 1,73 \text{LnY} - 0,12 \text{LnP}$$

$(t = 42,0) (t = -2,4)$

$(R^2 = 0,993)$

(2b)

$$\text{Ln} \left(\frac{E}{P} \right) = -1,53 + 2,06 \text{Ln} \left(\frac{Y}{P} \right) - 0,10 \text{LnP}$$

$(t = 31,8) (t = -1,8)$

$(R^2 = 0,989)$

di mana

P = harga riil BBM rata-rata tertimbang (harga tahun 1973) dalam Rp/liter.

$$(3a) \quad \text{Ln} E = -3,35 + 1,65 \text{ Ln} Y + 5,38 D - 0,57 Z \quad (R^2 = 0,998)$$

$$(t = 31,5) \quad (t = 4,4) \quad (t = -4,3)$$

atau untuk 1969-1977:

$$\text{Ln} E = -3,35 + 1,65 \text{ Ln} Y$$

untuk 1978-1983:

$$\text{Ln} E = 2,03 + 1,08 \text{ Ln} Y$$

$$(3b) \quad \text{Ln} \left(\frac{E}{P} \right) = -1,27 + 1,92 \text{ Ln} \left(\frac{Y}{P} \right) + 3,53 D - 0,80 Z \quad (R^2 = 0,996)$$

$$(t = 23,8) \quad (t = 3,8) \quad (t = -3,7)$$

atau untuk 1969-1977:

$$\text{Ln} \left(\frac{E}{P} \right) = -1,27 + 1,92 \text{ Ln} \left(\frac{Y}{P} \right)$$

untuk 1978-1983:

$$\text{Ln} \left(\frac{E}{P} \right) = 2,26 + 1,12 \text{ Ln} \left(\frac{Y}{P} \right)$$

Berdasarkan hasil-hasil regresi ini dapat diajukan beberapa catatan, yaitu:

- (a) Elastisitas jangka panjang (*long-run elasticity*) konsumsi energi terhadap PDB dalam periode 1969-1983 berkisar pada 1,7. Dikaitkan dengan Grafik 2 dapat disimpulkan bahwa sekitar 50% dari kenaikan konsumsi energi selama periode tersebut disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi saja (*growth effect*) sedangkan sekitar 50% sisanya disebabkan oleh perubahan teknologi yang semakin padat energi (*production effect*) dan karena perubahan struktur ekonomi (*output mix*) yang mengakibatkan peningkatan koefisien energi (*consumption effect*).
- (b) Elastisitas konsumsi energi per kepala terhadap PDB (pendapatan) per kepala dalam periode 1969-1983 berkisar pada 2,0. Angka elastisitas per kepala ini lebih tinggi dan konsisten dengan perkiraan elastisitas konsumsi total sebesar 1,7 untuk tingkat pertambahan penduduk sebesar se-

kitar 2% per tahun. Untuk keperluan perencanaan dan proyeksi perkembangan konsumsi dapat digunakan besaran yang mana saja tergantung dari asumsi mengenai pertambahan penduduk.⁶

- (c) Elastisitas konsumsi energi terhadap harga untuk keseluruhan periode 1969-1983 berkisar pada -0,1. Artinya setiap kenaikan riil harga energi sebesar 10% secara marginal mempunyai efek penurunan konsumsi sebesar 1%. Oleh karena dalam periode 1969-1983 terjadi pembalikan trend perkembangan harga, tidak jelas apakah elastisitas konsumsi terhadap harga tersebut berlaku secara simetris.
- (d) Dengan memperhitungkan pembalikan trend perkembangan harga dapat dilihat penurunan yang cukup menyolok dari elastisitas konsumsi terhadap pendapatan dalam periode 1978-1983, di mana secara riil harga BBM meningkat dengan sebesar 165%, dibandingkan dengan periode 1969-1977. Elastisitas konsumsi tersebut menurun dari 1,65 menjadi 1,08. Demikian pula elastisitas konsumsi per kepala menurun dari 1,92 menjadi 1,12. Seperti terlihat dalam Tabel 3, peningkatan konsumsi energi dalam beberapa tahun terakhir ini disebabkan terutama oleh pertumbuhan ekonomi sedangkan koefisien konsumsi energinya cenderung menurun, tampaknya sebagai akibat peningkatan riil harga energi secara cukup menyolok.

Pembahasan di atas bersifat sangat makro dan menggunakan besaran-besaran agregatif yang mengandung banyak permasalahan.⁷ Perkembangan konsumsi energi seperti yang diteliti dalam makalah ini hanya menyangkut energi komersial dan sama sekali tidak melibatkan energi non-komersial yang penggunaannya masih luas, terutama di daerah pedesaan. Peningkatan koefisien energi yang menyolok selama periode 1969-1979 juga disebabkan oleh pergeseran konsumsi dari jenis energi non-komersial ke jenis energi komersial. Secara nasional sulit diperkirakan kecepatan dan besarnya pergeseran pola konsumsi tersebut.

Demikian pula pergeseran struktur penggunaan energi berdasarkan sektor (industri, transport, rumah tangga, dan sebagainya) maupun pergeseran struktur penyediaan energi menurut jenisnya dapat mempunyai pengaruh terhadap perkembangan besaran-besaran agregatif tadi yang mungkin tidak dapat diabaikan.

⁶Perlu dicatat bahwa untuk besaran elastisitas di bawah satu, elastisitas konsumsi per kepala lebih rendah dari elastisitas konsumsi total.

⁷Masalah-masalah secara terperinci dibahas dalam Corazon M. Siddayao, "Energy Conservation Policies in the Asia-Pacific Region: Economic Evaluation," Resources Systems Institute Working Paper Series WP 83-12, The East-West Center, Honolulu, 1983.

INPUT ENERGI, EFEK PRODUKSI DAN EFEK KONSUMSI

Pertumbuhan ekonomi dan perubahan struktur ekonomi yang pesat dalam dasawarsa 1970-an dapat diperkirakan telah membawa pengaruh yang besar terhadap pola dan pertumbuhan penggunaan energi sebagai input penting bagi proses pembangunan.

Pembahasan dalam bagian terdahulu mengajukan dugaan bahwa dalam periode 1969-1983 sekitar setengah dari kenaikan konsumsi energi disebabkan oleh apa yang dapat dinamakan efek produksi dan efek konsumsi.

Dengan membandingkan informasi yang terdapat dalam Tabel Input-Output (I/O) untuk tahun 1971 dan tahun 1980 dapat dilihat perubahan intensitas energi secara sektoral dengan cukup terinci (permintaan antara) dan perubahan struktur permintaan akhir serta pengaruhnya terhadap penggunaan energi. Tabel 5 merupakan rangkuman sederhana dan menunjukkan beberapa perkembangan yang menarik.

Dengan catatan bahwa dalam Tabel I/O besaran konsumsi energi dinyatakan dalam nilai rupiahnya, terlihat adanya peningkatan intensitas energi, yaitu saham energi, dalam permintaan antara (sebagai input untuk produksi) dari 6,72% menjadi 7,35%. Sebaliknya, terjadi penurunan intensitas energi dalam permintaan akhir domestik (untuk konsumsi dan investasi), dari 1,63% menjadi 1,43%. Secara keseluruhan, terlihat peningkatan intensitas energi dalam permintaan (penawaran) total, walaupun peningkatan ini tidak menyolok, dari 3,46% menjadi 3,87%.

Peningkatan ini sampai batas tertentu telah disebabkan oleh peningkatan saham ekspor energi (hasil pengilangan minyak), walaupun pada saat yang bersamaan telah terjadi peningkatan saham impor energi secara menyolok.

Lingkup kegiatan sektor listrik dalam Tabel I/O adalah kegiatan pembangkitan dan distribusi tenaga listrik baik yang diselenggarakan oleh PLN maupun non-PLN, termasuk tenaga listrik produksi sampingan yang dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan perkebunan, pertambangan, industri dan sektor lain, *kecuali* yang dibangkitkan untuk digunakan oleh sektor-sektor itu sendiri. Dengan demikian, penurunan intensitas penggunaan listrik, seperti terlihat dalam Tabel 5 tidak harus berarti telah terjadi "de-elektrifikasi" dalam ekonomi, tetapi mungkin karena listrik yang dibangkitkan sendiri (*captive power*) telah meningkat lebih cepat.

Selain perubahan intensitas energi tersebut, selama periode 1971-1980 juga telah terjadi perubahan dalam struktur permintaan dan penawaran total untuk

Tabel 5

INTENSITAS ENERGI DALAM PENERIMAAN DAN PENAWARAN TOTAL

	Komposisi (%)	
	1971	1980
1. Permintaan Antara	100,00	100,00
Energi	6,72	7,35
BBM	4,67	6,22
Listrik	2,05	1,13
Non-Energi	93,28	92,65
2. Permintaan Akhir Domestik	100,00	100,00
Energi	1,63	1,43
BBM	1,27	1,15
Listrik	0,36	0,28
Non-Energi	98,37	98,57
3. Ekspor	100,00	100,00
Energi	1,77	4,31
BBM	1,77	4,31
Listrik	—	—
Non-Energi	98,23 ^a	95,69 ^a
4. Permintaan Total = Penawaran Total	100,00	100,00
Energi	3,46	3,87
BBM	2,52	3,37
Listrik	0,94	0,50
Non-Energi	96,54	96,13
5. Impor	100,00	100,00
Energi	1,13	12,46
BBM	1,13	12,46
Listrik	—	—
Non-Energi	98,87 ^b	87,54 ^b
6. Output Total	100,00	100,00
Energi	3,73	2,69
BBM	2,68	2,13
Listrik	1,05	0,56
Non-Energi	96,27	97,31

Catatan: ^aTermasuk minyak mentah dan bahan tambang lainnya sebesar 33,7% (1971) dan 70,1% (1980) dari keseluruhan ekspor.

^bTermasuk minyak mentah dan bahan tambang lainnya sebesar 0,4% (1971) dan 6,7% (1980) dari keseluruhan impor.

energi, seperti terlihat dalam Tabel 6. Perubahan yang menyolok tersebut disebabkan oleh karena perubahan drastis dalam struktur permintaan dan penawaran BBM, di mana ekspor dan impor memainkan peranan yang meningkat.

Tabel 6

PERUBAHAN STRUKTUR PERMINTAAN DAN PENAWARAN TOTAL UNTUK ENERGI
(dalam %)

	Energi		BBM		Listrik	
	1971	1980	1971	1980	1971	1980
Permintaan Antara	69,58	61,16	66,37	59,47	78,33	72,61
Permintaan Akhir Domestik	26,73	18,11	28,63	16,74	21,67	27,39
Ekspor ^a	3,68	20,73	5,06	23,78	—	—
Permintaan Total =	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Penawaran Total						
Impor	3,32	38,82	4,55	44,56	—	—
Output Total	96,68	61,18	95,45	55,44	100,00	100,00

Sumber: Diolah dari BPS, *Tabel Input-Output Tahun 1971 dan Tahun 1980*

Suatu studi mengenai perkembangan sektor listrik atas dasar Tabel I/O Tahun 1971 dan Tahun 1975 antara lain menyimpulkan bahwa sektor listrik termasuk kelompok yang memiliki derajat kepekaan (*degree of sensitivity*) dan daya penyebaran (*power of dispersion*) yang tinggi. Keadaan pertama berarti bahwa sektor ini sangat peka terhadap pertumbuhan ekonomi nasional dan sebaliknya. Hal ini juga berarti bahwa apabila sektor ini tidak dapat mengikuti pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan maka ada kemungkinan pertumbuhan ekonomi secara nasional akan terhambat. Keadaan kedua berarti bahwa perkembangan sektor ini mempengaruhi perkembangan sektor-sektor lainnya.⁸ Industri pengilangan minyak (BBM) juga mempunyai derajat kepekaan dan daya penyebaran yang tinggi.

Dalam membahas hubungan antara energi dan ekonomi kiranya perlu pula diteliti secara lebih mendalam pengaruh dari pertumbuhan ekonomi nasional terhadap perkembangan sektor energi itu sendiri.

Dengan menggunakan metode dekomposisi yang dikembangkan oleh Chenery dan Syrquin,⁹ dalam makalah ini dicoba diteliti faktor-faktor yang telah

⁸Tarkaya D. Subarwa, "Ketergantungan Sektor Listrik pada Bahan Bakar Minyak," *Forum Statistik*, Tahun II, No. 1 (September 1982), hal. 9-18.

⁹Uraian singkat mengenai metode ini terdapat dalam Hollis Chenery, *Structural Change and Development Policy* (New York: Oxford University Press, for The World Bank, 1979).

mempengaruhi perkembangan sektor energi, yaitu sektor pengilangan minyak dan sektor listrik, dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya. Hasil analisa ini terdapat dalam Tabel 7.

Tabel 7
FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PERKEMBANGAN PRODUKSI SEKTORAL
(dalam %)

Sektor	Faktor-faktor yang mempengaruhi			
	Permintaan Dalam Negeri	Ekspansi Ekspor	Substitusi Impor	Kemajuan Teknologi
Pertanian	13,5	22,5	-3,8	67,7
Pertambangan	6,8	106,1	-9,0	-3,9
Industri Tradisional ^a	74,8	-0,2	7,9	17,5
Industri Nontradisional ^b	40,4	12,0	13,4	34,1
Industri BBM	29,0	95,3	-176,5	152,2
Listrik	39,6	—	—	60,4
Bangunan	94,0	—	—	6,0
Perdagangan ^c	51,9	15,7	-1,4	33,8
Jasa-jasa	78,7	0,4	-6,1	27,0

Catatan.: ^aIndustri pengolahan pangan dan tekstil
^bIndustri lainnya
^cTermasuk perhotelan, perhubungan dan komunikasi

Sumber: Diolah dari Tabel Input-Output Tahun 1971 dan Tahun 1980 dengan menggunakan metode Chenery dan Syrquin.

Perkembangan sektor listrik selama periode 1971-1980 tampaknya sangat dipengaruhi oleh kemajuan teknologi, artinya peningkatan efisiensi produksi, di samping oleh karena peningkatan permintaan dalam negeri. Pertumbuhan industri BBM juga disebabkan oleh peningkatan efisiensi selain oleh karena peningkatan ekspor. Seperti telah dibahas sebelumnya, peningkatan ekspor ini ternyata juga didampangi oleh peningkatan impor.

Dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya, peningkatan efisiensi juga memainkan peranan penting dalam pertumbuhan sektor pertanian. Perkembangan ini tampaknya telah dimungkinkan oleh investasi yang tinggi di sektor-sektor tersebut selama dasawarsa 1970-an yang lalu. Sejauh mana keadaan ini dapat dipertahankan masih merupakan tanda tanya. Ekspansi ekspor yang berperan dalam pertumbuhan sektor industri BBM juga sangat dominan pengaruhnya terhadap pertumbuhan sektor pertambangan. Perkembangan dalam pasar minyak internasional yang kurang menguntungkan bagi negara

produsen minyak seperti Indonesia mungkin memperkecil peranan faktor ini dalam dasawarsa 1980-an ini.

Masalah-masalah ini perlu dikaji lebih mendalam sebab pengembangan sektor energi membutuhkan investasi yang tidak kecil dan "lead-time" yang tidak pendek, sementara belum ada kejelasan apakah perkembangan beberapa tahun terakhir ini, yaitu rasio energi/PDB yang hampir konstan dan elastisitas konsumsi yang jauh lebih rendah daripada selama dasawarsa 1970-an, hanya bersifat temporal ataukah bersifat struktural.

Lampiran A

Catatan 1

ANALISA PERUBAHAN KONSUMSI ENERGI

Analisa perubahan konsumsi energi yang digunakan di sini sangat sederhana tetapi berguna untuk meneliti perkembangan konsumsi energi dalam jangka waktu menengah.

Apabila E_i dan Q_i adalah konsumsi energi dan PDB pada waktu $t = i$, dan $k_i = E_i/Q_i$ adalah koefisien energi, maka antara waktu $t = 1$ hingga $t = 2$ terjadi perubahan konsumsi energi sebesar $dE = E_2 - E_1$.

Selain itu

$$dQ = Q_2 - Q_1$$

$$\text{dan } dk = k_2 - k_1$$

$$\text{Karena } E_2 = k_2 Q_2 \text{ dan } E_1 = k_1 Q_1$$

maka

$$\begin{aligned} dE &= k_2 Q_2 - k_1 Q_1 = (k_1 + dk) (Q_1 + dQ) - k_1 Q_1 \\ &= dk Q_1 + k_1 dQ + dk dQ \\ &= dE_a + dE_b + dE_c \end{aligned}$$

di mana:

dE_a = perubahan konsumsi energi karena peningkatan koefisiensi energi (efek produksi)

dE_b = perubahan konsumsi energi karena pertumbuhan ekonomi (efek pertumbuhan)

dE_c = perubahan konsumsi energi karena perubahan koefisien energi yang disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi, yaitu melalui perubahan struktur ekonomi (efek konsumsi).

	Konsumsi Energi (10 ⁶ BOE) (1)	PDB		Konsumsi Energi/PDB (BOE/10 ⁶ Rp) (a) (b) (3)		Distribusi PDB		
		Harga 1960 (10 ⁹ Rp) (a)	Harga 1973 (10 ⁹ Rp) (b)			Primer	Sekunder (%) (4)	Tertier
1960	24,42	390,2		62,58		57,6	10,7	31,7
1961	26,58	412,6		64,42		55,4	11,6	33,0
1962	26,13	420,2		62,18		56,2	11,2	32,6
1963	28,95	410,8		70,47		55,4	10,8	33,8
1964	23,28	425,3		54,74		56,2	10,4	33,4
1965	35,08	429,9		81,60		56,1	10,4	33,5
1966	38,68	441,9		87,53		56,9	10,5	32,6
1967	38,77	448,0		86,54		55,5	10,5	34,0
1968	41,91	478,8		87,53		56,0	10,8	33,2
1969	44,70	530,8	4.820,5	84,21	9,27	56,3	11,0	32,7
1970	47,16	553,4	5.182,0	85,22	9,10	55,5	11,6	32,9
1971	57,16	589,2	5.544,7	97,01	10,31	54,0	12,4	33,6
1972	61,53	654,4	6.067,2	94,03	10,14	52,0	13,4	34,6
1973	73,39		6.753,4		10,87	52,4	14,0	33,6
1974	81,34		7.269,0		11,19	50,5	15,3	34,2
1975	92,72		7.630,8		12,15	47,7	16,4	35,9
1976	103,62		8.156,3		12,70	47,8	16,7	35,5
1977	123,80		8.882,0		13,94	45,6	17,7	36,7
1978	154,52		9.566,5		16,15	43,7	19,0	37,3
1979	171,30		10.164,9		16,85	42,3	19,9	37,8
1980	186,21		11.169,2		16,67	39,9	21,7	38,4
1981	200,20		12.054,6		16,61	38,7	22,3	39,0
1982	208,22		12.325,4		16,89	37,4	22,4	40,2
1983	215,13		12.842,2		16,75	37,4	22,3	40,3

Sumber: Kolom (1) : - Ditjen/Ketenagaan dan Energi Terbarukan, Departemen Pertambangan dan Energi, April 1985 untuk 1971-1983.

- KNI-WEC, Hasil-hasil Lokakarya Energi 1977 untuk 1960-1970.

Kolom (2) dan (4): BPS

Tabel 2

DATA-DATA POKOK (B), 1960-1983

	Konsumsi Energi (10 ⁶ BOE) (1)	Penduduk Tengah Tahun (10 ⁶) (2)	Konsumsi Energi/ Kepala (BOE) (3)	Harga Riil BBM Harga 1973 (Rp/1t) (4)
1960	24,42	95,3	0,26	
1961	26,58	97,4	0,27	
1962	26,13	99,3	0,26	
1963	28,95	100,2	0,29	
1964	23,28	102,2	0,23	
1965	35,08	104,3	0,34	
1966	38,68	106,5	0,36	
1967	38,77	108,8	0,36	
1968	41,91	111,2	0,38	
1969	44,70	113,6	0,39	13,42
1970	47,16	116,2	0,41	20,88
1971	57,16	118,6	0,48	20,23
1972	61,53	121,4	0,51	19,77
1973	73,39	124,3	0,59	17,34
1974	81,34	127,2	0,64	14,59
1975	92,72	130,2	0,71	15,00
1976	103,62	133,3	0,78	14,97
1977	123,80	136,5	0,91	13,78
1978	154,52	139,7	1,11	12,74
1979	171,30	143,0	1,20	13,56
1980	186,21	146,5	1,27	16,80
1981	200,20	149,7	1,34	16,84
1982	208,22	153,0	1,36	24,85
1983	215,13	156,3	1,38	33,74

Sumber: Kolom (1) : Sama seperti Tabel 1

Kolom (2) : BPS

Kolom (4) : Ditjen Minyak dan Gas Bumi (Sub. dit. DMBP), Departemen Pertambangan dan Energi, 25 Agustus 1984.

Tabel 3

KONSUMSI ENERGI MENURUT JENIS, 1960-1970

	Total 10 ⁶ BOE	Minyak Bumi		Gas Bumi		Batu Bara		Tenaga Air	
		10 ⁶ KL	10 ⁶ BOE	MMSCF	10 ⁶ BOE	10 ⁶ Ton	10 ⁶ BOE	10 ⁶ MWH	10 ⁶ BOE
1960	24,42	3,29	20,7	—	—	0,600000	2,524	0,600	1,195
1961	26,58	3,64	22,9	—	—	0,587394	2,471	0,606	1,207
1962	26,13	3,60	22,6	—	—	0,517159	2,175	0,679	1,352
1963	28,95	3,99	25,1	—	—	0,606677	2,552	0,649	1,293
1964	23,28	3,18	20,0	—	—	0,460460	1,937	0,676	1,346
1965	35,08	5,00	31,5	—	—	0,429601	1,807	0,890	1,773
1966	38,68	5,00	31,5	24,000	4,303	0,292233	1,229	0,829	1,651
1967	38,77	4,99	31,4	25,000	4,482	0,245562	1,033	0,930	1,852
1968	41,91	5,49	34,5	25,201	4,518	0,144911	0,610	1,147	2,284
1969	44,70	5,87	36,9	26,334	4,721	0,170850	0,719	1,186	2,362
1970	47,16	6,29	39,6	24,622	4,414	0,157663	0,663	1,248	2,486

Tabel 4

KONSUMSI ENERGI MENURUT JENIS, 1971-1983

Tahun	Total 10 ⁶ BOE	Minyak Bumi		Gas Bumi		Batu Bara		Tenaga Air		Panas Bumi	
		10 ⁶ KL	10 ⁶ BOE	MMSCF	10 ⁶ BOE	10 ⁶ Ton	10 ⁶ BOE	10 ⁶ MWH	10 ⁶ BOE	10 ⁶ MWH	10 ⁶ BOE
1971	57,16	7,55	47,5	33,220	5,956	0,198028	0,833	1,441	2,870	—	—
1972	61,53	8,67	54,5	20,386	3,655	0,190174	0,802	1,292	2,574	—	—
1973	73,39	10,09	63,5	34,191	6,130	0,146463	0,634	1,573	3,133	—	—
1974	81,34	11,51	72,4	25,138	4,507	0,190700	0,794	1,828	3,641	—	—
1975	92,72	12,93	81,3	37,136	6,658	0,197741	0,816	1,985	3,954	—	—
1976	103,62	14,56	91,6	43,165	7,736	0,159515	0,656	1,824	3,633	—	—
1977	123,80	17,13	107,7	64,332	11,534	0,187389	0,780	1,904	3,793	—	—
1978	154,52	20,24	127,3	119,968	21,348	0,167123	0,707	2,598	5,175	—	—
1979	171,30	22,12	139,1	143,506	25,729	0,166485	0,746	2,878	5,733	—	—
1980	186,21	23,75	149,4	168,889	30,283	0,215622	0,951	2,787	5,552	—	—
1981	200,20	24,81	156,3	204,576	36,682	0,235421	1,041	3,096	6,176	—	—
1982	208,216	26,17	164,9	198,115	35,523	0,216601	0,995	3,375	0,031	0,031	0,063
1983	215,132	25,98	163,7	222,244	39,850	0,231327	1,059	5,080	10,139	0,192	0,384

OPEC dalam Retrospeksi: Jalan Mana Akan Ditempuh?

SUBROTO*

Dua puluh lima tahun yang lalu pada tahun 1960, OPEC diciptakan oleh lima negara pengekspor minyak yang merasa bahwa mereka harus bersatu untuk menghentikan terus menurunnya pendapatan minyak mereka. Menurunnya harga pasar adalah alasan yang dikutip oleh perusahaan-perusahaan minyak untuk menurunkan pembayaran kepada pemerintah-pemerintah tuan rumah. Perlunya persatuan diakui oleh lain-lain negara penghasil minyak yang kemudian bergabung dengan OPEC. Kekuatan inheren ke-13 negara anggotanya kini adalah kenyataan bahwa lebih dari 67% cadangan minyak dunia yang diketahui terdapat di negara-negara anggota OPEC.

Konsep harga patokan yang tetap (*fixed posted price concept*), yang digunakan oleh perusahaan-perusahaan minyak untuk menghitung pembayaran kepada pemerintah-pemerintah tuan rumah, adalah salah satu hasil OPEC yang pertama. Dengan konsep ini, harga pasar sebenarnya atau "harga yang terjadi" (*realized price*) tidak mempengaruhi pendapatan pemerintah secara langsung. Hasil-hasil selanjutnya adalah: (1) royalti, yang sebelumnya dianggap sebagai suatu pembayaran muka, sepenuhnya diterima oleh pemerintah tuan rumah dan sepenuhnya diperlakukan sebagai ongkos bagi perusahaan minyak; dan (2) penghapusan biaya pemasaran secara berangsur; ke semua ini dicapai pada awal 1960-an.

Secara konseptual, negara-negara tuan rumah hanya penerima "rente" (*rent*) yang dibayar oleh perusahaan-perusahaan minyak asing untuk minyak yang mereka hasilkan. Di kebanyakan negara, pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk melakukan operasi-operasi minyak atau memasarkan

*Menteri Pertambangan dan Energi Indonesia. Karangan ini diterjemahkan dari bahasa Inggris, pernah dimuat dalam *Media Karya*, No. 2, Oktober 1985.

minyaknya sendiri. Oleh sebab itu tidak mengherankan bahwa sampai akhir 1960-an, OPEC tidak mencapai perbaikan-perbaikan lain. Akan tetapi, biarpun tidak direncanakan, tahun-tahun "tenang" ini penting dalam perkembangan OPEC selanjutnya karena memberi OPEC waktu untuk menilai kelemahan-kelemahan dan kekuatan-kekuatannya sendiri. Perusahaan-perusahaan minyak nasional didirikan di mana belum ada perusahaan minyak nasional, dan kemampuan perusahaan-perusahaan yang telah didirikan ditingkatkan.

Strategi-strategi seperti pemrograman produksi, penetapan harga dan embargo sering dibicarakan tetapi pada waktu itu dianggap tidak praktis dan tidak mungkin. Akan tetapi, proses pemikiran dan pemikiran kembali strategi-strategi itu membantu mendewasakan OPEC. Bahkan apa yang dinamakan Policy Statement OPEC dirumuskan pada waktu itu, yaitu tahun 1968. Tetapi yang diperlukan ialah suatu perubahan fundamental dalam kekuatan negara-negara tuan rumah dalam hubungan mereka dengan perusahaan-perusahaan minyak sebelum Policy Statement itu mendapat peluang untuk dilaksanakan dua tahun kemudian. Dan strategi-strategi yang sama itu, yang pernah dianggap tidak mungkin, sekarang telah menjadi kenyataan.

Kejadian-kejadian historis pada tahun 1970 menciptakan iklim menguntungkan bagi OPEC yang lama ditunggu-tunggu untuk mendesak diadakannya perubahan-perubahan ke arah yang diinginkan. Resolusi-resolusi yang disetujui di Caracas bulan Desember tahun itu, memanfaatkan kemajuan-kemajuan individual yang telah dicapai oleh beberapa negara anggota dan menggunakannya sebagai suatu landasan suatu rencana aksi bersama. Persetujuan Teheran 14 Februari 1971 merupakan suatu tonggak dalam sejarah OPEC. Persetujuan itu bukan saja menyerukan pemulihan harga-harga ke tingkat sebelum Agustus 1960, yang merupakan tujuan utama Resolusi I.1 OPEC yang merupakan resolusi pertama, melainkan juga menjamin dan meneruskan kenaikan harga minyak sampai 1975.

Dasawarsa 1970-an melihat banyak perkembangan yang menguntungkan negara-negara anggota OPEC. Pemerintah negara-negara anggota berhasil tampil sebagai satu-satunya pembuat keputusan mengenai harga. Kekuatan-kekuatan pasar dan kebijakan-kebijakan negara-negara produsen mengakibatkan kenaikan harga-harga minyak ke tingkat yang tidak dikenal sebelumnya, dalam beberapa kasus sampai US\$40 per barrel. Partisipasi berangsur pemerintah-pemerintah tuan rumah dalam pemilikan perusahaan-perusahaan minyak asing dicapai dan berakhir pada pengambilalihan penuh. Kekuatan OPEC sebagai pensuplai energi yang paling penting bagi dunia industri juga digunakan sebagai suatu faktor tawar-menawar dalam perjuangan negara-negara Dunia Ketiga untuk menciptakan suatu Tata Ekonomi Internasional

Baru. Dialog Utara-Selatan tahun 1976 dapat dianggap sebagai suatu akibat langsung keberhasilan OPEC.

Jalan untuk mencapai tujuan-tujuan ini tidak selalu licin. Negara-negara anggota pada suatu waktu atau waktu lain menghadapi tekanan-tekanan dari perusahaan-perusahaan minyak asing. Tetapi solidaritas selalu menang dan OPEC secara keseluruhan mampu mengatasi hambatan-hambatan itu. Bagi suatu organisasi yang berada dalam perjalanan kemenangan sebenarnya pengorbanan-pengorbanan untuk mempertahankan persatuan dan kekuatannya merupakan ongkos yang tidak besar.

Sampai 1979, OPEC masih memikirkan secara serius untuk menawarkan kepada masyarakat dunia suatu kenaikan harga-harga minyak secara berangsur-angsur sehingga sumber-sumber alternatif energi dapat dikembangkan secara teratur. Dengan berbuat demikian, OPEC merasa bisa menghindari tekanan yang tak dapat dibenarkan untuk menghasilkan lebih banyak minyak daripada kebutuhannya, sambil mempertahankan pendapatannya pada waktu yang sama.

Dewasa ini kita harus mengakui bahwa OPEC, dalam perjalanan kemenangannya, mungkin kehilangan kontak dengan kenyataan. Tetapi pandangan ke belakang selalu lebih mudah daripada pandangan ke depan. Meningkatnya harga-harga minyak memacu usaha-usaha konservasi, yang mula-mula dikira hanya akan mempunyai akibat sekali. Tetapi berlanjutnya usaha-usaha para konsumen untuk menjadi lebih efisien dalam minyak, yang harus mereka lakukan akibat harga-harga minyak yang tinggi, mulai mendatangkan hasil. Efisiensi yang lebih besar dalam penggunaan bahan bakar untuk mobil-mobil dan pesawat-pesawat terbang baru menjadi suatu tuntutan baku, sedangkan proses-proses dan perlengkapan yang lebih menghemat bahan bakar mulai menggantikan pabrik-pabrik lama. Dan pada waktunya permintaan minyak memang menurun. Elastisitas energi mencapai tingkat-tingkat yang sebelumnya dianggap tidak mungkin. Sebagai akibatnya, biarpun pendapatan domestik kotor negara-negara pengimpor minyak terus meningkat -- sekalipun dengan laju pertumbuhan yang lebih rendah -- permintaan minyak belum juga mencapai tingkat sebelumnya.

Perubahan-perubahan dramatis mulai muncul pada awal dasawarsa ini. Persediaan minyak yang besar di negara-negara konsumen, sebagai akibat peraturan pemerintah masing-masing yang ditetapkan sebagai tindakan pengamanan terhadap kemungkinan kekurangan atau embargo, mulai melebihi tingkat yang diperlukah dengan menurunnya tingkat-tingkat konsumsi. Selain itu, berlanjutnya kekuatan dollar AS, mata uang utama dalam bisnis minyak, meningkatkan biaya lokal minyak di negara-negara non-dollar AS

sehingga permintaan makin menurun. Bersamaan dengan itu, suku bunga yang tinggi menciptakan beban keuangan tambahan. Penjualan kelebihan persediaan (*stock*) minyak menciptakan suatu "produsen" baru yang tidak dapat diperhitungkan. Dalam situasi persediaan-permintaan yang ketat, sumber-sumber tambahan minyak ini menciptakan suatu kelebihan suplai yang mengacaukan pasaran.

Harga-harga minyak jelas merupakan "korban" langsung ketidakseimbangan ini, yang mempunyai suatu akibat seperti bola salju. Pemilik persediaan-persediaan minyak yang lain juga melepaskan lebih banyak minyak mereka untuk mencegah turunnya nilai minyak mereka. Persepsi yang sama itu juga menekan perdagangan umum dalam minyak, yang menunggu minyak besok yang mungkin lebih murah daripada hari ini.

OPEC mungkin masih mampu mengatasi situasi ini kalau sementara itu produksi minyak non-OPEC tidak meningkat begitu banyak, dan kebanyakan penghasil minyak non-OPEC itu hanya berkepentingan dengan keuntungan-keuntungan jangka pendek; yaitu menjual sebanyak mungkin minyak dengan harga mana pun yang dapat mereka peroleh. Meksiko boleh jadi adalah satu-satunya kekecualian yang pantas dicatat. Dengan demikian harga-harga minyak menurun dan akan tetap menurun kalau sebab di bawahnya tidak diperbaiki.

Dalam rangka usaha untuk memecahkan situasi ini, OPEC mengambil tanggung jawab untuk mengurangi arus minyak ke pasaran dengan memaksakan plafon-plafon produksi pada negara-negara anggotanya. Tetapi terus menurunnya permintaan dan terus meningkatnya produksi non-OPEC bisa memukul kemampuan OPEC untuk mencapai sasaran itu sendiri, tanpa terlalu banyak mengorbankan kepentingan ekonomi negara-negara anggotanya. Mungkin segera akan tiba waktunya di mana negara-negara anggota OPEC saja tidak dapat memikul beban itu lebih lama lagi.

Kemampuan produksi non-OPEC yang baru itu muncul ketika harga-harga minyak mencapai tingkat-tingkat yang begitu tinggi sehingga negara-negara itu dapat mengembangkan secara ekonomis minyak mereka yang kebanyakan tinggi biayanya. Terus menurunnya harga minyak dalam jangka pendek hanya bisa memukul pendapatan minyak mereka dan tidak mempengaruhi kemampuan produksi jangka pendek mereka, karena kemampuan itu telah siap. Mereka bahkan bisa mencoba menghasilkan lebih banyak minyak, untuk mengimbangi penurunan pendapatan mereka. Tetapi penemuan-penemuan baru boleh jadi tidak dapat dijangkau secara ekonomis, sehingga dalam jangka panjang kemampuan produksi mereka akan menurun. Oleh sebab itu mereka sepantasnya berkepentingan untuk mendukung usaha-usaha

mempertahankan harga-harga minyak pada tingkat-tingkat yang dapat diijinkan sekarang ini.

Selalu ada perbedaan pendapat apakah terus menurunnya harga minyak menguntungkan dunia industri atau tidak. Akibat-akibatnya atas sistem perbankan dan perusahaan-perusahaan minyak biasanya dianggap negatif, dengan pengaruh-pengaruh secara global. Tetapi kebanyakan politisi di negara-negara industri melihat menurunnya harga minyak sebagai suatu tujuan politik yang diinginkan. Pernyataan-pernyataan semacam itu banyak, seperti diinginkannya harga US\$25 per barrel, atau bahkan menurun sebesar US\$5 lagi. Suatu penyembuhan ekonomi yang lebih cepat diramalkan kalau harga-harga minyak menurun lebih banyak lagi. Tetapi resesi pada dasawarsa 1970-an mulai sebelum melonjaknya harga-harga minyak, dan jatuhnya kembali perbaikan ekonomi belakangan ini terjadi tepat pada waktu harga-harga minyak turun.

Suatu faktor kunci lain rupanya diabaikan oleh para politisi semacam itu, seperti dilakukan oleh OPEC di masa lampau, tetapi dalam arah yang berlainan. Dengan menghasilkan sebanyak mungkin pada harga mana pun untuk menghadapi terus menurunnya pendapatan mereka, negara-negara non-OPEC memaksa negara-negara OPEC untuk menekan kemampuan produksi mereka lebih lanjut. Kemampuan yang ditekan semacam itu akan membuat negara-negara OPEC kehilangan sebagian kemampuan jangka pendek mereka. OPEC sebagai keseluruhan kini menghasilkan kurang lebih separuh produksinya enam tahun yang lalu. Pada waktu yang sama, produksi negara-negara non-OPEC dalam jangka menengah dan panjang bisa banyak menurun akibat menurunnya kemampuan mereka menemukan cadangan-cadangan baru, kalau harga-harga terus menurun.

Situasi pasaran ketat yang diakibatkan bisa membuat dunia melihat babak baru kenaikan harga. Ini mungkin tidak akan terjadi dalam waktu dekat ini atau bahkan sebelum akhir dasawarsa ini. Tetapi ia akan terjadi kalau kita memilih untuk membiarkan situasinya berlanjut seperti sekarang ini. Seperti kita melihatnya, hal itu mungkin tidak menguntungkan OPEC. Suatu situasi kenaikan harga seperti pada 1970-an pasti akan disusul oleh penurunan yang dialami pada 1980-an. Keduanya boleh jadi tak akan berlangsung lama tetapi lebih intens.

Para politisi di dunia industri mungkin ingin membiarkan OPEC menderita untuk apa yang dilakukannya di masa lampau dengan menaikkan harga-harga minyak. Tetapi akibat-akibat dari sikap semacam itu mungkin sama beratnya bagi dunia industri seperti bagi negara-negara anggota OPEC. Lagi pula, karena negara-negara anggota OPEC mungkin melihat situasi yang jauh

lebih cerah pada tahun 1990-an, mereka bisa terus mengikat nasib mereka dengan OPEC untuk mengalami lagi suatu kedudukan tawar-menawar yang kuat. Tetapi apakah hal ini menguntungkan ekonomi global dan dunia seluruhnya? Kemungkinan besar jawabannya tidak.

Apakah OPEC begitu destruktif di masa lampau? Dapatkah orang membayangkan bagaimana dunia sekarang tanpa OPEC?

Pada tahun 1970, suatu ramalan yang waktu itu dipandang melampaui batas, dibuat oleh seorang pejabat Departemen Amerika Serikat yang terkenal. Ia meramalkan bahwa harga-harga minyak akan menjadi sekitar US\$3,5 per barrel pada akhir 1970-an. Kalau itu terjadi, harga minyak akan begitu rendah sehingga tiada sumber energi baru lain yang bisa bersaing. Dan tidak akan ada insentif untuk melakukan konservasi dan efisiensi energi, yang kini merupakan alasan mengapa permintaan minyak terus menurun.

Pada tahun 1972 Chase Manhattan Bank menerbitkan sebuah studi mengenai prospek energi di Amerika Serikat. Studi itu memperkirakan bahwa permintaan minyak Amerika Serikat akan lebih dari 30 juta barrel per hari pada tahun 1985. Selanjutnya dinyatakannya bahwa jumlah minyak yang secara logis dapat diharapkan akan ditemukan di Amerika Serikat sebagai akibat investasi sekitar US\$85 milyar tidak akan lebih dari 15 juta barrel per hari. Sebagai akibatnya lebih dari 15 juta barrel per hari harus diimpor pada waktu itu. Ternyata bahwa produksi Amerika Serikat dewasa ini bahkan kurang dari 9 juta barrel per hari. Tanpa OPEC jelas akan terjadi kekacauan, karena seluruh kemampuan produksi dunia tidak akan mampu memenuhi seluruh permintaan minyak yang diperkirakan itu.

Apabila keadaan sekarang ini bukan dianggap alternatif terbaik, orang harus bersedia meninjau kemungkinan memikirkan suatu dialog antara semua penghasil minyak yang penting dan negara-negara konsumen minyak yang besar. Tidak akan mudah membuat semua pihak duduk pada meja perundingan yang sama. Tetapi alternatif bagi tidak dicapainya suatu akomodasi tertentu membuat hal itu pantas diusahakan. Suatu pembicaraan pendahuluan antara tokoh-tokoh dari beberapa negara produsen, baik dari negara-negara OPEC maupun non-OPEC, dan beberapa konsumen dari dunia industri maupun Dunia Ketiga bisa membuka jalan untuk dialog lebih lanjut.

Untuk sementara orang dialog semacam itu boleh jadi kelihatan akan mengakibatkan hilangnya kedudukan kuat dunia industri, justru pada saat orang menganggap negara-negara anggota OPEC berada dalam keadaan defensif. Hal itu mungkin merupakan pengamatan yang tidak seluruhnya tepat. Selama OPEC ada, hal ini bisa merupakan suatu petunjuk bahwa

negara-negara anggota OPEC masih bersedia untuk berjuang membela kepentingan-kepentingan mereka, dengan cara ini atau itu. Tetapi apakah hal ini akan menguntungkan masyarakat dunia?

Saran dialog ini diajukan dengan maksud untuk mencegah kemungkinan memburuknya ekonomi dunia, suatu dunia tempat kita semua hidup. Mudah-mudahan akal sehat menang, dan mudah-mudahan kita bekerjasama secara lebih efektif menuju suatu jawaban yang lebih baik bagi dunia kita.

OPEC dan Non-OPEC: Suatu Peninjauan Permasalahannya*

WIJARSO

SEJARAH PERKEMBANGAN OPEC

Sebelum membicarakan masalah OPEC dan Non-OPEC, mungkin ada baiknya apabila kita sejenak melihat apa sebenarnya OPEC dan non-OPEC itu sendiri. Membicarakan tentang OPEC mungkin lebih mudah karena menyangkut suatu organisasi yang jelas. OPEC didirikan 25 tahun lalu, tepatnya tanggal 14 September 1960 di Bagdad, Irak, oleh lima negara pengekspor minyak, yaitu Iran, Irak, Kuwait, Arab Saudi dan Venezuela. Dorongan utama untuk mendirikan suatu organisasi pengekspor minyak adalah untuk bersama-sama menentang penurunan yang terus-menerus dari penerimaan per barrel minyak yang dibayarkan oleh perusahaan minyak asing kepada negara penghasil. Ini jelas tergambar dalam Resolusi I.1. (yaitu resolusi OPEC yang pertama yang dihasilkan dalam konperensi yang pertama) yang antara lain menginginkan: "... to restore present prices to the levels prevailing before the reduction ...," yaitu pada tingkat sebelum bulan Agustus 1960, yaitu penurunan penerimaan yang kesekian kalinya, yang menjadi jalaran terbentuknya OPEC. Dalam taraf pertama, usaha OPEC dapat dikatakan berhasil untuk membendung penurunan berlanjut penerimaan negara dengan dibekukannya "posted price" minyak yang dipergunakan untuk menghitung penerimaan negara. Itu tidak berarti bahwa harga jual sebenarnya atau "realized price" tidak turun. Dalam kenyataannya kemudian terjadi perbedaan harga antara posted price dan realized price. Akan tetapi perbedaan itu menjadi tanggungan perusahaan minyak asing. Kenyataan itu sekaligus merupakan "batasan rendah" sampai di mana perusahaan asing bersedia saling bersaing. Pada pertengahan tahun enam puluhan, realized price ALC pernah mencapai

*Karangan ini adalah penyempurnaan naskah ceramah "OPEC dan non-OPEC, Pengaruh dan Prospeknya Yang Akan Datang," yang diberikan kepada peserta SUSPI-Migas pada tanggal 18 Juni 1985. WIJARSO adalah Staf Ahli Menteri Pertambangan dan Energi.

tingkat rendah sekitar US\$1,30/barrel. Pada permulaan tahun 1970, tahun awal kebangkitan OPEC, posted price Arabian Light Crude adalah US\$1,80/barrel sedang realized price adalah US\$1,70/barrel. Angka-angka ini menggambarkan bahwa pada waktu itu yang dipersoalkan adalah perbedaan sen-dollar yang hanya sekali-sekali mencapai sampai puluh-sen-dollar. Sampai pada pertengahan pertama tahun enampuluhan masih diperoleh beberapa perbaikan lain. Misalnya adanya tambahan penerimaan negara beberapa sen-dollar lagi ketika dapat dicapai kata sepakat dengan perusahaan-perusahaan minyak asing bahwa pembayaran royalty dimasukkan sebagai bagian dari ongkos dan bukan lagi merupakan bagian dari pembayaran kepada negara penghasil (royalty expensing). Tambahan penerimaan negara diperoleh lagi setelah dicapai kesepakatan mengenai penghapusan secara bertahap marketing allowance yang berjumlah kira-kira 3 sen-dollar, melalui suatu perjuangan yang berat dan lama.

Indonesia masuk dalam jajaran OPEC dalam tahun 1962, yang kini beranggotakan 13 negara pengeksport minyak. Produsen terkecil adalah Gabon yang dalam keadaan jaya sekalipun, belum sampai menghasilkan 250 ribu b/h, dan tingkat produksi kini hanya 160 ribu b/h. Sedang produsen terbesar adalah Arab Saudi yang pernah menghasilkan lebih dari 10 juta b/h. Kesamaan yang terdapat antara sesama negara anggota OPEC adalah bahwa masing-masing merupakan pengeksport mutlak (net-exporter) minyak, tetapi di situ pula berakhir kesamaan yang ada. Cadangan yang amat besar yang dimiliki Arab Saudi mendorongnya untuk akhir-akhir ini bertindak amat moderat dalam soal harga. Kecenderungan Arab Saudi ini memang baru nampak setelah harga mencapai suatu tingkat yang dapat menggoncangkan perkembangan ekonomi dunia jangka panjang, dan yang dapat mengakibatkan permintaan dunia akan minyak berkelanjutan turun. Tingkat harga yang tinggi telah sempat mengurangi kebutuhan minyak karena penghematan dan konservasi yang semakin baik. Selain itu harga yang terlalu tinggi akan memberikan peluang terlalu besar bagi pengembangan sumber-sumber energi alternatif baru. Dengan demikian diharapkan bahwa minyak untuk masa jauh ke depan tetap memegang peranan yang penting, tidak hanya sebagai sumber penerimaan negara, tetapi juga sebagai kekuatan politik yang harus diperhitungkan dalam percaturanimbangan kekuatan di dunia. Sedangkan suatu negara dengan cadangan yang tidak terlalu besar seperti Aljazair, sebaliknya ingin memperoleh hasil sebesar-besarnya dari cadangannya yang terbatas. Dengan demikian dapat diperoleh dana yang cukup besar selekas mungkin, yang diperlukan untuk industrialisasi negaranya menghadapi masa pasca-minyak. Karena itu dapat dipahami mengapa Aljazair tampak selalu menekankan pada harga minyak setinggi mungkin. Sekalipun demikian, kesadaran bahwa bagaimanapun juga, di dalam persatuan letak kekuatan negara pengeksport minyak yang sedang berkembang, menyebabkan bahwa hingga

kini OPEC dapat mengatasi segala cobaan terhadap kesatuannya. Kekuatan lain yang melekat pada OPEC adalah fakta bahwa 67% dari cadangan minyak dunia yang diketahui, berada di negara-negara OPEC.

Hingga tahun 1970, selain hasil-hasil yang telah dicapai pada permulaan dasawarsa enampuluhan, tidak terjadi perkembangan baru. Memang tidak dapat diharapkan hasil lain. Tetapi masa "tenang" tersebut dapat mematangkan organisasi OPEC, itu pun kalau OPEC dapat diberikan predikat "sudah matang." Banyak rencana yang dipikirkan dan diuji. OPEC Policy Statement, yang menjadi dasar perjuangan pada permulaan dasawarsa tujuhpuluhan, dirumuskan dalam masa ini, pada bulan Juni 1968. Baru pada tahun 1970, setelah adanya beberapa kejadian yang dapat menguntungkan OPEC terjadi bersamaan, OPEC memperoleh peluang untuk bertindak lebih lanjut. Pada waktu itu Libya, dibawah pimpinannya yang baru Kolonel Kadafi, dengan dalih konservasi kekayaan alamnya, memutuskan untuk mengurangi produksi dengan 600 ribu b/h. Sedang di Timur Tengah terjadi pemutusan pipa ("tertubruk traktor") Trans Arabian Pipeline yang mengurangi pengiriman minyak ke Laut Tengah dengan 500 ribu b/h. Dua kejadian ini menyebabkan pengurangan penyediaan minyak jarak pendek untuk Eropa Selatan sebanyak 1.100 ribu b/h. Kejadian itu, apabila berdiri sendiri, mungkin belum akan mempunyai akibat yang besar. Akan tetapi pada saat yang bersamaan terjadi kekosongan minyak bakar di Pantai Timur Amerika Serikat, yang dengan harga yang lebih baik, menyedot minyak bakar Eropa ke pasaran Amerika Serikat. Karena itu, kekosongan yang terjadi di Eropa Selatan, tidak dapat dipenuhi dari pasaran Eropa lain, sehingga harus dipenuhi dengan membeli minyak jarak jauh (diangkut dengan kapal tangki melalui Tanjung Harapan, Afrika Selatan) dari Timur Tengah dengan akibat harga CIF yang lebih tinggi. Keadaan ini dimanfaatkan Libya untuk menuntut harga CIF yang sama, yang dengan jarak angkut yang lebih rendah, meningkatkan harga FOB-nya. Produsen Timur Tengah mula-mula hanya menuntut perlakuan yang sama untuk minyak yang dipasarkan melalui pipa ke Laut Tengah. Tetapi kenaikan itu kemudian juga diminta untuk pengapalan langsung dari Timur Tengah. Ancaman kelanjutan "leap frogging" harga ini, diperkuat dengan ancaman boikot, menyebabkan perusahaan minyak asing akhirnya bersedia menerima suatu rumusan kenaikan secara bertahap dari "posted price" mulai tahun 1971 sampai dengan tahun 1975. Persetujuan ini tercapai di Teheran pada tanggal 14 Februari 1971 yang karenanya dikenal sebagai "Teheran Agreement," suatu tonggak sejarah penting dalam perjalanan hidup OPEC. Idam-idaman di bidang harga yang tersirat dalam Resolusi I.1, tidak saja tercapai tetapi jauh terlampaui.

Yang mungkin besar pengaruhnya dalam mencapai tujuannya itu adalah persepsi yang ada pada waktu permulaan dasawarsa tujuhpuluhan, bahwa dunia sedang menuju ke arah kelangkaan penyediaan minyak. Permintaan

diperkirakan akan jauh melebihi penawaran atau penyediaan yang ada, karena diperkirakan kebutuhan akan minyak yang semakin meningkat. Suatu penelitian yang diterbitkan oleh The Chase Manhattan Bank dalam tahun 1972 adalah contoh yang baik karena memperkirakan kebutuhan pada tahun 1985. Penelitian itu menggambarkan bahwa kebutuhan minyak Amerika Serikat (AS) saja pada tahun 1985 adalah lebih dari 30 juta b/h. Penelitian itu selanjutnya menyatakan bahwa, apabila dapat dilakukan pencarian yang intensif di AS dengan investasi sebanyak US\$85 milyar, maka diperkirakan bahwa secara maksimal AS dapat memenuhi kurang-lebih separoh dari kebutuhannya itu. Sedang kekurangannya, lebih dari 15 juta b/h pada tahun 1985, harus diimpor. Dengan ukuran produksi Arab Saudi pada waktu itu, itu berarti bahwa harus ada tambahan sekitar 2 kali produksi Arab Saudi yang baru. Hampir semua penelitian pada waktu itu menggambarkan kecenderungan yang sama, yang saling memperkuat persepsi itu. Akibat dari persepsi itu, maka banyak negara industri, terutama Jepang, berusaha untuk menjamin kepastian suplai masing-masing dengan berbagai cara. Pada waktu itu mulai dikenal istilah-istilah baru untuk dunia perdagangan minyak internasional seperti: direct-deal, G-to-G, G-to-P dan lain sebagainya. Embargo negara-negara Arab pada bulan Oktober 1973, yang dilancarkan sebagai bagian dari perjuangan Arab melawan Israel, bagaikan memberikan dorongan yang menentukan bagi mereka yang masih meragukan: menjamin suplai minyak dari negara-negara anggota OPEC adalah "political option" satu-satunya untuk menjamin kelanjutan perkembangan ekonominya. Dampak usaha konservasi, peningkatan efisiensi dan perkembangan sumber-sumber energi alternatif, pada waktu itu belum dapat mengurangi kebutuhan akan minyak secara berarti.

OPEC sendiri bukan saja sependapat dengan persepsi itu, yang jelas menguntungkan bagi perjuangan OPEC untuk memperoleh nilai yang wajar bagi kekayaan alamnya yang tak terbaru. Bahkan ikut khawatir bahwa kebutuhan akan sedemikian besarnya, sehingga negara-negara OPEC tidak dapat memenuhinya. Yang dikhawatirkan jika itu terjadi adalah kemungkinan akibat politik dan keamanan yang kurang menguntungkan bagi negara-negara OPEC sendiri. Karena itu, rencana Long Term Strategy (LTS) OPEC sampai tahun 1980 tidak hanya membicarakan tentang "alokasi" minyak dan usaha untuk membantu mencari sumber-sumber minyak sendiri bagi negara-negara yang sedang berkembang, tetapi masih juga membicarakan usaha untuk mendorong dan membantu negara-negara industri untuk mengembangkan sumber-sumber energi alternatif.

NON-OPEC

Istilah non-OPEC baru dalam tahun-tahun terakhir menjadi populer. Pengertian non-OPEC biasanya dihubungkan dengan produksinya yang terus me-

ningkat sehingga pada waktu ini melebihi produksi OPEC. Sebenarnya produksi minyak non-OPEC bukan barang baru. Produksi minyak AS misalnya pada tahun 1970 adalah lebih dari 11 juta b/h. Ini adalah lebih besar daripada yang pernah dicapai oleh Arab Saudi, produsen OPEC terbesar. Kalau produksi seluruh dunia di luar OPEC, termasuk negara-negara komunis, dianggap sebagai non-OPEC, maka pada tahun 1970 pun, yaitu awal dari kebangunan kekuatan OPEC, produksi non-OPEC sama dengan produksi OPEC. Memang dalam perkembangan selama dasawarsa tujuh puluhan, produksi OPEC terus meningkat dan sampai 1978 sempat melebihi seluruh produksi non-OPEC. Tetapi sesungguhnya dalam keseimbangan permintaan dan penawaran minyak internasional, produksi negara-negara komunis atau "Central Planned Economies" (CPE) praktis tidak berpengaruh, kecuali untuk sebagian yang diekspor. Dan produksi non-OPEC tanpa CPE-lah yang biasanya dimaksud dengan "produksi non-OPEC," walaupun dalam menilai keseimbangan antara permintaan dan penawaran minyak, ekspor CPE ikut diperhitungkan. Dengan definisi ini, maka pada tahun 1970 produksi non-OPEC memang lebih rendah daripada OPEC. Baru pada tahun 1982, tepatnya bulan Maret 1982, produksi non-OPEC melebihi produksi OPEC, keadaan mana masih berlangsung terus sampai sekarang. Pada bulan Maret 1982, produksi OPEC adalah 17.957 ribu b/h (atau 34,7% produksi dunia sebesar 51.686 ribu b/h) sedang non-OPEC adalah 19.159 ribu b/h. Dapat dicatat bahwa puncak produksi OPEC terjadi pada bulan Desember 1976 sebesar 34.367 ribu b/h. Selain perbedaan antara non-OPEC yang komunis (CPE) dan non-OPEC lain, masih terdapat garis pembatasan lain di antara non-OPEC seluruhnya, yang mungkin lebih penting. Yaitu non-OPEC yang mengekspor dan non-OPEC yang tidak mengekspor, yang dapat mempunyai perbedaan kepentingan. Di dalam golongan terakhir ini adalah terutama AS. Negara non-OPEC pengeksport pada hakekatnya mempunyai kepentingan yang bersamaan dengan negara anggota OPEC. Dalam golongan negara ini termasuk Inggris, Meksiko dan juga beberapa negara CPE. Perbedaan pandangan AS dan Inggris mengenai soal harga minyak, pernah muncul dalam kecaman diplomatik AS terhadap Inggris pada pertengahan tahun 1984 ketika Inggris menyarankan perusahaan minyak yang bekerja di Laut Utara untuk tidak terlalu tergesa-gesa mengambil keputusan menurunkan harga. Sedang secara terbuka pejabat-pejabat AS pada waktu itu menganjurkan bahwa sebaiknya harga minyak turun menjadi US\$25/barrel, dan bahkan pada pertengahan 1985 mengusulkan tambahan penurunan harga lagi dengan US\$5/barrel.

Kalau berbicara mengenai non-OPEC, umumnya perhatian ditujukan kepada produksi Laut Utara. Padahal, dari segi produksi, sebenarnya AS adalah produsen yang jauh lebih besar dibandingkan dengan Inggris dan Norway bersama-sama, yang lazim disebut "Laut Utara." Juga beberapa negara non-

OPEC Dunia Ketiga seperti Argentina, Angola, Brasil, India, Malaysia, Oman, Peru dan Syria dewasa ini mempunyai tingkat produksi yang lebih tinggi daripada anggota OPEC Gabon. Sedang Brunei, Colombia dan Trinidad, menyamai produksi Gabon. Seluruh Dunia Ketiga non-OPEC kini mempunyai kapasitas produksi sekitar 5,6 juta b/h. Di pihak CPE, Rusia adalah produsen minyak terbesar di dunia dengan produksi lebih dari 11,8 juta b/h. Seluruh produksi CPE diperkirakan 14,7 juta b/h, dengan eksportnya berkisar pada 2,2 juta b/h. Tetapi apabila diperhatikan perkembangan produksi dalam 10 tahun terakhir ini, akan tampak bahwa peningkatan yang terbesar adalah di tiga kawasan, yaitu Alaska, Meksiko dan Laut Utara. Perkembangan di Alaska umumnya diabaikan, karena menggantikan penurunan produksi di daerah AS yang lain, lagi pula tidak diekspor. Produksi AS sepuluh tahun yang lalu adalah 8,1 juta b/h dan kini 8,9 juta b/h, Meksiko telah dapat meningkatkan produksinya dengan 1,9 juta b/h dalam waktu yang sama. Akan tetapi Meksiko telah menyatakan solidaritasnya dengan OPEC. Meksiko tidak akan meningkatkan eksportnya dan akan bertahan pada 1,5 juta b/h. Sedangkan Laut Utara dalam waktu yang bersamaan, meningkatkan produksinya dari 0,4 juta b/h menjadi 3,3 juta b/h dan berniat memasarkan beberapa saja yang dapat diproduksi. Dapat dicatat bahwa seluruh Dunia Ketiga non-OPEC dapat pula meningkatkan produksinya dengan 2,3 juta b/h, akan tetapi umumnya dipergunakan sendiri. Dari perkembangan ini jelas dapat dilihat bahwa ancaman bagi OPEC adalah produksi dari Laut Utara, yang sementara ini masih tetap akan dapat meningkatkan produksinya lagi, dan diperkirakan pada tahun 1986 dapat menjadi 3,6 juta b/h. Karena itu Laut Utara-lah yang menjadi pusat perhatian dalam masalah OPEC dewasa ini.

FAKTOR-FAKTOR LAIN YANG PERLU DIPERHATIKAN

Di dalam perdagangan minyak internasional masih terdapat satu sumber suplai lain yang tidak kalah penting, bahkan kadang-kadang pengaruhnya lebih besar karena tidak dapat diduga sebelumnya, yaitu stok minyak yang dimiliki konsumen. Seperti pada setiap operasi industri lain, operasi perminyakan juga memerlukan stok kerja. Untuk suatu operasi perminyakan yang normal, stok kerja yang diperlukan berkisar antara 45 sampai 60 hari, termasuk floating stock yang masih ada di lautan. Jumlah stok ini umumnya ditentukan oleh perusahaan masing-masing berdasarkan kebutuhan dan cara kerja masing-masing. Akan tetapi sejak terdapat kekhawatiran adanya kemungkinan kelangkaan suplai pada tahun tujuh puluhan, maka banyak negara industri mewajibkan perusahaan-perusahaan yang beroperasi di negaranya untuk memiliki sekurang-kurangnya persediaan cukup untuk 90 hari kebutuhan yang akan datang, atau forward consumption. Ada pula

negara seperti AS yang disamping itu masih mengadakan cadangan strategis yang dibiayai sepenuhnya oleh negara yang bersangkutan. Dalam suasana ketakutan, bahkan banyak perusahaan, terutama di Jepang, yang memiliki stok melebihi ketentuan minimal itu: stok Jepang pernah melebihi 110 hari. Dalam keadaan sekarang, di mana ancaman kelangkaan jangka pendek seakan-akan sudah tidak ada lagi, ditambah dengan bunga atas modal yang tinggi dan kecenderungan harga minyak menurun, maka tidak mengherankan bahwa banyak perusahaan yang melepaskan stok mereka sebanyak mungkin. Dengan turunnya harga, maka nilai stok semakin susut. Pelepasan stok inilah yang kini merupakan suatu sumber suplai yang sukar dapat diperhitungkan dalam meramal kebutuhan jangka pendek akan minyak OPEC. Di dalam masa lalu, pada saat-saat tertentu, "unpredictable supplier" ini pernah mencapai tingkat "produksi" 3 juta b/h, hampir tiga kali volume ekspor Indonesia.

Sejak beberapa tahun akhir ini, terdapat satu pemain baru dalam dunia perdagangan minyak internasional, yaitu "future markets" yang berpusat di New York dan Chicago. Future markets sendiri sebenarnya bukan barang baru, khususnya untuk perdagangan komoditi pertanian yang harganya mengalami fluktuasi musiman. Future markets memberikan kesempatan bagi produsen, eksportir atau importir untuk mengurangi pengaruh dari fluktuasi harga dengan cara yang disebut "hedging." Sedang untuk para spekulator, future markets memberikan kesempatan untuk menebak ke arah mana pasaran akan bergerak. Karena itu, ciri khas dari future markets adalah spekulasi. Future markets tidak akan terjadi apabila harga-harga stabil atau cenderung naik. Percobaan untuk memasukkan minyak dalam future markets di AS pada permulaan tujuh puluhan gagal, karena harga tidak cukup berfluktuasi. Sejak November 1978 heating oil mulai diperdagangkan di future markets di AS. Kemudian disusul dengan leaded gasoline pada bulan Oktober 1981. Unleaded gasoline menyusul pada bulan Desember 1984. Selama terbatas pada produk minyak, future markets tidak terlalu "mengganggu" perdagangan minyak internasional. Tetapi sejak April 1983 minyak mentah mulai diperjualbelikan juga, walaupun perhatian utamanya adalah minyak dalam negeri AS yaitu West Texas Intermediate (WTI). Fluktuasi harga minyak yang menyebabkan tertariknya future market, menjadi lebih berfluktuasi dengan ikut sertanya future markets. Dampaknya terhadap harga minyak internasional menjadi terasa, juga karena kemudian berbagai minyak lain yang dipergunakan di AS seperti Arab Light, Brent dan Bonny Light, walaupun dalam jumlah yang terbatas, ikut diperdagangkan. Pengaruhnya dalam pasaran internasional sebenarnya tidak secara langsung, karena minyak mentah yang menjadi perhatian utamanya, yaitu WTI tidak diperdagangkan secara internasional. Apalagi yang diperdagangkan umumnya bukan wetbarrels. Tetapi transparansi dari harga yang dapat dilihat setiap saat, dan kecenderungan harga yang digambarkan, sangat mempengaruhi persepsi

pasaran akan tingkat harga minyak pada suatu saat. Kecepatan pemberitaan berkat kemajuan komunikasi, dapat segera pula membentuk opini yang mempunyai pengaruh global.

KEKUATAN DASAR DAN DILEMA OPEC

Berbagai faktor tersebut tadi, baik besar maupun kecil memainkan peranan dalam penentuan produksi maupun harga pasaran dari minyak OPEC. Kalau begitu banyak faktor mempengaruhi pasaran minyak, timbul pertanyaan apa yang menjadi sumber kekuatan OPEC sebenarnya seperti terlihat dalam dasawarsa tujuh puluhan? Kekuatan OPEC yang sebenarnya bukan terletak pada besar kecilnya produksi OPEC dalam memenuhi kebutuhan minyak dunia. Sumber utama dari kekuatan OPEC adalah bahwa OPEC menjadi pemilik dari marginal barrel dalam perdagangan minyak internasional dan bersedia untuk memanfaatkan kedudukan itu. Memanfaatkan kedudukan itu, atau memainkan peranan itu, pada dasawarsa tujuh puluhan tidak terlalu sukar. Karena hal itu dapat dilakukan OPEC tanpa mengorbankan kapasitas produksi negara anggotanya dan dengan demikian juga tanpa mengorbankan kepentingan masing-masing negara anggotanya. Kondisi terakhir inilah yang teramat penting dalam meninjau masalah keadaan dewasa ini. Sebab OPEC kini masih tetap pemilik dari marginal barrel. Tetapi untuk tetap dapat "memainkan" kekuatan kedudukan itu, OPEC harus bersedia untuk hanya menyediakan marginal barrel bagi pasar. Dan ini berarti menyesuaikan tingkat produksinya. Di sinilah mulai terdapat konflik berbagai kepentingan di antara negara-negara anggotanya.

Sejak Maret 1983, OPEC, dengan menyadari kenyataan itu, mulai mengadakan plafon produksi, dan kuota untuk anggota-anggotanya, termasuk Indonesia. Plafon produksi tersebut diperhitungkan dengan memperkirakan permintaan dunia di luar CPE yang semakin turun, produksi non-OPEC yang terus naik, ekspor CPE dan pelepasan stok. Penetapan plafon sebesar 17,5 juta b/h dimaksud untuk menyeimbangkan permintaan dan penawaran, yang diharapkan dapat mempertahankan tingkat harga baru (waktu itu ALC baru diturunkan menjadi US\$29/b). Dengan penurunan harga tersebut, sekaligus diharapkan bahwa kecenderungan menurun dari kebutuhan dapat distabilisasi, bahkan diharapkan dapat agak meningkat. Akan tetapi, sekalipun plafon sudah diturunkan lagi pada bulan Oktober 1984 menjadi 16 juta b/h, dan harga ALC juga diturunkan lagi menjadi US\$28/b, tingkat harga belum dapat dipertahankan. Harga tunai tetap berkisar di bawah harga resmi. Apakah teori marginal barrel tidak tepat? Sebenarnya dengan meningkatnya produksi non-OPEC dan lebih-lebih apabila itu tetap disertai dengan menurunnya permintaan dunia akan minyak, maka kebutuhan akan

minyak OPEC juga berkurang. Apabila OPEC ingin tetap mempertahankan harga dengan cara ini, maka OPEC harus dapat senantiasa menyesuaikan produksinya, dan tidak menetap pada suatu plafon. Ini yang mungkin belum dapat "diterima" sepenuhnya. Selain itu sudah menjadi rahasia umum, bahwa kewajiban mutlak bagi negara-negara anggota OPEC untuk mematuhi kuota, tidak dijalankan sebagaimana seharusnya oleh sementara anggota OPEC.

Beberapa kepentingan saling bertumburan dalam usaha untuk mengatasi masalah ini. Yang paling utama dalam usaha ini adalah kemauan politik untuk memainkan peranan sebagai pemilik marginal barrel. Sebab dilihat dari segi pasar, apabila marginal barrel, bagaimanapun sedikitnya, dihilangkan dari pasaran, akibatnya adalah adanya kelangkaan. Dengan demikian akan timbul suasana berebut untuk memperoleh kekurangan itu. Memang mungkin bahwa negara-negara industri dan konsumen lain tetap akan memanfaatkan stoknya seperti sekarang, yang memang diadakan justru untuk menghadapi masalah seperti ini. Tetapi anehnya, ini akan memerlukan keberanian politik yang besar. Karena justru dalam suasana demikian, maka pemilik stok juga akan bertindak lebih hati-hati dalam melepaskan penyangga keamanannya. Selain faktor langka, maka kemungkinan bahwa stok miliknya akan naik nilainya esok hari, juga akan ikut mendorong membalikkan "arus" yang sekarang berlaku. Keadaan ini semua diketahui dan disadari oleh negara anggota OPEC. Tetapi untuk mencapai keadaan itu, akan diperlukan pengorbanan dalam bidang produksi. Dan pengorbanan itu harus dihitung dalam pengurangan penerimaan negara masing-masing. Dalam jangka pendek, dengan volume dan harga yang tersangkut sampai sekarang, maka dilihat dari segi penerimaan negara, mempertahankan volume dengan harga yang 1-2 dollar lebih rendah lebih menguntungkan dibandingkan dengan mengorbankan volume produksi dengan mempertahankan nilai 1-2 dollar saja. Tetapi membiarkan harga menurun dengan mendapatkan keuntungan jangka pendek, akan dapat berakibat bahwa harga akan berlanjut turun dengan menyolok. Ini adalah alternatifnya. Membiarkan suasana berlebihan menguasai pasaran, tidak mungkin tidak, pasti akan mengakibatkan pelepasan stok yang terus menerus yang akan lebih menyempitkan ruang hidup produksi OPEC. Sehingga untuk menjual lebih banyak lagi akan diperlukan harga yang lebih rendah lagi. Demikian lingkaran ini akan berjalan terus. Sementara ini Arab Saudi sudah menyatakan melaksanakan penjualan dengan harga lebih rendah dari harga resminya bagi beberapa konsumennya tertentu. Alasan utama Arab Saudi ialah bahwa dengan harga resmi tidak dapat dicapai produksi menurut kuotanya. Diharapkan dengan cara demikian dapat mencapai kuotanya. Sedang beberapa anggota lain menyatakan terpaksa menjual melebihi kuotanya. Akibat dari ini semua adalah bahwa keinginan OPEC untuk memainkan peranan sebagai pemilik marginal barrel tidak dapat dicapai. Karena

itu OPEC kurang berhasil dalam usahanya untuk mempertahankan tingkat harga minyak yang dikehendaki.

Sebaliknya, usaha OPEC untuk mempertahankan harga dengan mengorbankan produksi, telah dapat dinikmati sepenuhnya oleh produsen non-OPEC. Bahkan tingkat harga yang cukup tinggi memungkinkan non-OPEC untuk senantiasa meningkatkan produksinya. Tanpa harga yang cukup tinggi, Laut Utara yang terkenal biaya tinggi, tidak mungkin mencapai keadaannya seperti sekarang. Dalam suasana demikian, tidak perlu mengherankan bahwa mulai berkembang pendapat bahwa tidaklah wajar apabila beban mempertahankan harga hanya diletakkan pada pundak OPEC saja. Pada bulan Maret 1983 usaha ke arah itu sudah mulai dirintis dengan fihak Inggris. Pengertian, kalau dapat dikatakan demikian, yang dapat dikembangkan hanya bersifat sementara dan dibantah secara resmi. Pengakuan kerjasama dengan OPEC bagi suatu pemerintahan Inggris tidak dapat diharapkan karena akan sama dengan bunuh-diri politik. Mungkin anjuran Pemerintah Inggris pertengahan tahun lalu ditimbulkan dari pengertian itu. Tetapi itu pun tidak sampai dapat mencegah bahwa produksinya senantiasa meningkat. Banyak menteri negara OPEC secara terbuka menyarankan adanya dialog untuk mengatasi masalah ini karena menyangkut banyak kepentingan bersama. Akan tetapi belum mendapat sambutan yang positif. Karena itu, pada saat seperti sekarang ini, perlu diadakan penilaian kembali atas pilihan apa yang akan diambil OPEC. Dengan bersitegang pada kebijaksanaan lama untuk memainkan peranan sebagai marginal barrel, maka dalam sekurang-kurangnya 3 tahun mendatang perlu diperkirakan bahwa plafon OPEC perlu berkurang dengan 6 sampai 8% setahun dengan harga yang berkisar seperti sekarang ini. Secara matematis ini berarti bahwa plafon OPEC pada tahun 1988 akan berada pada tingkat 12,5 juta b/h. Mungkinkah negara-negara anggota OPEC hidup dengan plafon ini? Sebaliknya dengan menyatakan bahwa plafon sekarang akan dipertahankan, tingkat harga diperkirakan pasti akan turun, tanpa diketahui batasnya. Benarkah bahwa batas bawah tidak dapat diketahui? Sementara pendapat bahwa hal ini akan memaksa Pemerintah Inggris untuk bertindak, karena akan mempengaruhi perekonomiannya dan nilai mata uangnya, sebagai call pertama dibantah kemungkinannya. Pernyataan yang sama sudah pula dikemukakan Norway. Apakah pernyataannya tidak akan berubah apabila harga benar-benar jatuh, perlu menjadi pertanyaan. Selain itu, sementara peninjau berpendapat, bahwa sekalipun pemerintahan AS secara gigih ingin menurunkan harga minyak serendah mungkin, diperkirakan bahwa akibat yang besar terhadap perusahaan minyak dan perbankan AS akan memaksanya secara langsung atau tak langsung mengambil tindakan, apabila harga minyak jatuh tak terbatas. Spekulasi yang ada adalah bahwa semua pihak akan mengusahakan stabilisasi harga pada tingkat US\$20 sampai US\$22 per barrel, kalau memang OPEC berusaha mempertahankan plafonnya sekarang.

Ini tidak menutup kemungkinan bahwa dalam taraf pertama, fluktuasi harga akan memperlihatkan harga jatuh sampai di bawah US\$20/barrel.

PENGARUH HARGA MINYAK

Harga minyak yang tinggi telah memungkinkan perkembangan produksi baru dari negara non-OPEC dengan biaya tinggi. Sering dikemukakan bahwa apabila harga minyak turun, negara produsen non-OPEC tersebut tidak dapat melanjutkan produksinya lagi. Seberapa jauh kebenaran pendapat tersebut? Pendapat itu sebenarnya harus disertai kualifikasi: untuk jangka pendek atau jangka panjang. Sebab pandangan itu rasanya kurang tepat apabila akan diterapkan untuk jangka pendek. Sekalipun misalnya ongkos produksi minyak dari suatu lapangan mencapai US\$20/barrel, sedang harga minyak turun menjadi US\$15/barrel, produksi lapangan itu akan tetap berlanjut. Sebabnya ialah karena di dalam perhitungan biaya tinggi tersebut termasuk pula sunk-cost, yang bagaimana juga tingginya, sudah dikeluarkan. Kemungkinan malah ada bahwa produksi justru dicoba untuk ditingkatkan, untuk dapat mengurangi penurunan penerimaan. Pengaruh dari harga turun terhadap produksi, adalah untuk jangka panjang. Karena kemampuan untuk mencari cadangan minyak biaya tinggi baru, menjadi berkurang atau terhapus. Apakah karena itu harga minyak rendah lebih baik untuk strategi jangka panjang OPEC? Berdasarkan penelitian-penelitian potensi sumber daya yang ada, maka kemampuan produksi non-OPEC dengan tingkat produksi yang maksimal dan tingkat harga seperti sekarang ini, diperkirakan akan mulai mendatar dalam jangka waktu 2 sampai 3 tahun yang akan datang. Ini akan berjalan sampai permulaan dasawarsa yang akan datang, untuk kemudian akan menurun. Apabila hasil penelitian-penelitian ini benar, penurunan harga hanya akan mempercepat penurunan kemampuan produksi non-OPEC sejak permulaan tahun sembilan puluhan. Untuk dapat menjawab pertanyaan itu, perlu diperhitungkan apakah kerugian penerimaan sekarang dengan harga yang meluncur turun dapat diseimbangkan dengan tambahan penerimaan yang mungkin dapat diharapkan dalam waktu mendatang.

Dampak tingkat harga minyak yang lebih langsung mungkin dirasakan dalam usaha mengembangkan sumber-sumber energi alternatif. Selain nuklir dan batubara yang sudah mulai dikembangkan dan dimanfaatkan sebelum kenaikan harga minyak yang menyolok, banyak usaha pada akhir tujuh puluhan mulai ditujukan untuk mencairkan "tar-sand" dan "shale-oil." Pemanfaatan energi cair serupa minyak adalah lebih mudah penggunaannya daripada misalnya batubara. Akan tetapi untuk itu diperlukan investasi dan harga satuan energi yang tinggi. Sekalipun LTS OPEC sampai tahun 1980 masih mengemukakan masalah indeksasi harga minyak agar dapat menunjang pengembangan sumber-sumber energi yang mahal ini, Arab Saudi (yang menge-

tuai LTS), setahun kemudian mulai mengemukakan pendapat lain. Arab Saudi secara sengaja membanjiri pasar, dengan memberikan penjelasan: untuk mencegah kenaikan harga minyak. Dengan demikian antara lain dapat mencegah perkembangan sumber-sumber energi alternatif yang dapat menjadi saingan bagi minyak. Bahkan Arab Saudi menekan harga minyak berat lebih rendah lagi karena ini diharapkan dapat menghambat peningkatan pemakaian batubara. Perubahan mendadak ini karena dalam permulaan dasawarsa ini, lebih nampak adanya penurunan kebutuhan minyak dunia yang berlanjut dan produksi non-OPEC yang semakin pesat. Perubahan kecenderungan harga minyak ini, memang secara langsung menghentikan banyak usaha pemanfaatan tar-sand dan shale-oil di AS. Pengaruhnya terhadap pengembangan pemakaian batubara belum nampak. Terdapat sementara pendapat bahwa tindakan Arab Saudi ini menyebabkan adanya persepsi "oil glut" kepada pasaran minyak internasional yang berlanjut terus hingga kini. Juga bahwa minyak "banjiran" Arab Saudi pada waktu itu yang "merusak" harga, menjadi sumber dari stok yang dimiliki negara industri dewasa ini, yang kini ikut mengganggu tingkat harga.

Mungkin pengaruh terbesar dari kenaikan harga minyak adalah dalam tingkat konsumsi bahan bakar minyak (BBM). Banyak usaha konservasi dan efisiensi, berhasil menurunkan tingkat pemakaian BBM. Semula proses ini diperkirakan berjalan sekali saja, tetapi ternyata berlanjut terus dan adalah irreversible. Penurunan harga pada bulan Maret 1983 dan Februari 1985 sebenarnya juga diharapkan dapat mengurangi kecenderungan pengurangan pemakaian. Tetapi reaksi secara global belum nampak. Sementara itu, penurunan pemakaian minyak, ditambah dengan peningkatan pemakaian sumber energi lain, menyebabkan bahwa bagian minyak dalam campuran energi pada umumnya menurun di mana-mana. Kita di Indonesia juga mengusahakan dan berhasil memanfaatkan sumber energi lain. Diharapkan bahwa pada akhir Pelita IV nanti bagian dari minyak dalam campuran energi kita tidak lebih dari 62%. Pada permulaan Pelita II, minyak masih merupakan 89% dari campuran energi kita. Selain itu, disebabkan kenaikan harga BBM dalam tahun-tahun terakhir ini, maka sejak tahun 1982 terjadi perubahan drastis dalam kecenderungan pemakaian BBM. Sejak tahun itu, peningkatan tahunan pemakaian BBM di negara kita, tidak lebih dari 1,5%, suatu penurunan yang menyolok jika dibandingkan dengan 10% sampai 13% pada tahun-tahun sebelumnya. Apabila diteliti lebih lanjut maka nampak bahwa perubahan itu terjadi pada saat untuk pertama kali harga BBM, atas dasar nilai konstan rupiah, mencapai tingkat yang lebih tinggi daripada tahun 1970.

KEMUNGKINAN KELANJUTAN

Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi perkembangan di dalam bidang perminyakan, dicoba untuk diuraikan. Berbagai pendapat atau kesim-

pulan dapat dibuat, tergantung dari persepsi masing-masing. Tetapi kiranya dapat ditarik beberapa kesimpulan umum berikut:

- a. Peranan OPEC dewasa ini seakan-akan dalam keadaan menurun. Akan tetapi bagaimanapun juga keadaannya sekarang, diperkirakan bahwa dalam dasawarsa sembilanpuluhan, akan terjadi perubahan membaik. Apabila penelitian-penelitian yang sekarang ada benar, maka kemampuan produksi non-OPEC akan mulai berkurang pada dasawarsa yang akan datang. Masalah yang kini dihadapi OPEC adalah bagaimana mengatasi keadaan jangka pendek sekarang sampai pada permulaan tahun sembilanpuluhan.
- b. Peranan OPEC sekarang, apabila tetap akan diusahakan sebagai pemegang marginal barrel, akan memerlukan pengorbanan tingkat produksi. karena untuk memainkan peranan itu, akan tetap diperlukan suatu plafon produksi OPEC. Apabila kebutuhan minyak dunia belum dapat diharapkan meningkat dengan berarti dalam waktu dekat, maka plafon produksi OPEC pun belum dapat sebagaimana diharapkan. Bahkan di dalam jangka waktu 2-3 tahun mendatang diperkirakan akan menjadi lebih rendah lagi.
- c. Sebaliknya, apabila OPEC bermaksud mempertahankan plafon yang sekarang, maka terdapat kemungkinan adanya penurunan harga minyak yang berlanjut. Keadaan ini mungkin akan memaksa non-OPEC, baik secara terbuka maupun tertutup, secara langsung maupun tidak langsung, mengambil tindakan untuk ikut menstabilisasi harga. Apabila ini tidak terjadi, maka penurunan harga yang berlanjut adalah suatu risiko yang perlu diterima.
- d. Penurunan harga, dalam jangka pendek tidak akan menurunkan kemampuan produksi non-OPEC. Yang akan terpengaruh adalah kemampuan mencari sumber-sumber baru, sehingga pengaruh berupa penurunan kemampuan produksi baru akan nampak pada awal dasawarsa yang akan datang. Produksi minyak non-OPEC, tanpa dipengaruhi tinggi rendahnya harga, dapat terus meningkat sampai terjadi plato, yang diperkirakan terjadi pada akhir delapanpuluhan ini.

OPEC sementara ini adalah satu-satunya harapan bagi produsen eksportir minyak untuk dapat secara bersama-sama mengatasi masalah yang dihadapi dewasa ini. Oleh karena itu, walaupun di dalam beberapa hal kita mungkin berbeda pendapat, jalan terbaik bagi Indonesia adalah untuk tetap dalam jajaran OPEC dan mencoba sejauh mungkin menggalang kerjasama dengan sesama negara anggota OPEC lainnya.

Model-Model Pembangunan dan Kenyataan Kebijakan Ekonomi*

Djisman S. SIMANDJUNTAK

TUGAS-TUGAS KEBIJAKAN EKONOMI

Sebagai bagian dari upaya-upaya perbaikan kesejahteraan, bangsa-bangsa termasuk Indonesia meletakkan berbagai tugas bagi kebijakan ekonomi yang diarahkan pada stabilitas nilai uang seperti tercermin dalam tingkat kenaikan harga-harga dan perubahan nilai tukar terhadap uang asing, pertumbuhan ekonomi yang "cukup tinggi," kesibukan penuh dari tenaga kerja, pembagian pendapatan yang adil dan keseimbangan neraca pembayaran. Tentu saja tugas-tugas tersebut dapat dikurangi atau ditambah, tergantung dari ekonomi yang diperhatikan menurut ruang dan waktu. Tetapi bagi ekonomi yang sedang berkembang dan terbuka, pemenuhan "Pancakrida" tersebut di atas kiranya baru akan memungkinkan kebijakan ekonomi untuk menyumbang pada perbaikan kesejahteraan.

Adalah tidak mustahil bagi kebijakan ekonomi untuk memenuhi "Pancakrida" ini. Suatu ekonomi seperti ekonomi Jepang dewasa ini dapat menikmati sekaligus tingkat inflasi yang rendah, tingkat pertumbuhan yang tinggi, tingkat pengangguran yang rendah, pemerataan pendapatan yang "cukup baik" dan keseimbangan neraca pembayaran yang praktis ditafsir sebagai neraca pertukaran barang dan jasa yang bersaldo positif. Tetapi dalam kebanyakan hal, pemenuhan "Pancakrida" ini dengan serentak adalah sangat susah. Krida stabilisasi nilai uang dapat bertabrakan dengan krida pertumbuhan. Krida pertumbuhan pada pihak satu dapat bertabrakan dengan krida pemerataan dan keseimbangan neraca pembayaran di lain pihak. Dengan demikian, Pancakrida ini adalah magis bagi kebanyakan ekonomi dan keberhasilan memenuhinya dengan serentak disebut keajaiban. Tidak mengherankan

*Disajikan pertama kali dalam Seminar STF Driyarkara Kelompok Studi Proklamasi di Jakarta, 30 November 1985.

bahwa, di samping gelombang perniagaan (trade cycle), ada juga gelombang kebijakan ekonomi tergantung dari pertanyaan-pertanyaan yang dihadapi sebagaimana ditafsir oleh mereka yang memegang kekuasaan. Seandainya pun pertanyaan yang dihadapi adalah sama -- dalam kenyataan setiap bangsa menghadapi pertanyaan yang paling sedikit sebagian adalah khas -- kebijakan ekonomi bangsa-bangsa dapat sangat berbeda, begitu juga model yang mendasarinya dan diperlukan untuk menjelaskan, meramal dan mengendalikan dunia riil.¹ Bahkan dalam satu sistem yang sama pun dapat terjadi perubahan tafsir yang disusul oleh perubahan model pembangunan secepat perubahan pemahaman alam ketika determinisme Newton digeser oleh relativisme Einstein. Tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa yang berkesinambungan dalam model-model pembangunan adalah eksperimentasi, sementara yang dianggap sebagai yang pokok di antara elemen-elemen gejala yang dihadapi berubah dari waktu ke waktu dan atau menurut ruang. Tugas-tugas yang dipercayakan pada kebijakan ekonomi adalah terlalu besar untuk dapat ditumpukan pada satu model yang "final."

DEIDEOLOGISASI MODEL PEMBANGUNAN

Meskipun "polytelisme" ekonomi dalam arti bahwa ajaran tersendiri diperlukan untuk penjelasan, peramalan dan pengendalian kenyataan ekonomi negara-negara sedang berkembang adalah sesuatu yang baru, idealisasi atau permodelan ekonomi sudah mempunyai sejarah yang panjang, seiring dengan peningkatan kompleksitas sistem ekonomi yang menurut Marx bermula dari pembagian kerja. Menyusul Revolusi Prancis dengan semboyan kebebasan, kesamaan dan persaudaraan, Claude-Henri de Saint-Simon tampil dengan yang disebut "classe industrielle," Francois-Marie-Charles Fourier dengan "phalantere," Pierre-Joseph Proudhon dengan "classe moyenne" dan Robert Owen dengan "New Moral World." Masing-masing pelopor ini yang oleh Marx disebut sebagai utopis, memusatkan perhatian dari elemen pokok tertentu dari gejala yang mereka hadapi dan sesuai itu mengusulkan rancangan baru, lengkap dengan modelnya. Proses idealisasi ini berlanjut dalam paruhan kedua abad ke-19. Walaupun Marx tampil sebagai tokoh yang dominan, pelopor-pelopor lain seperti yang bergabung dalam "Fabian Society" yang terkenal karena gradualisme dan model "Sosialisme Gas dan Air"-nya tidak dapat diremehkan.²

¹Model dapat bersifat verbal/logikal, fisikal, geometris, atau aljabar. Sebagai hasil idealisasi ia diperlukan karena pengamatan dunia nyata tidak menghasilkan kesimpulan. Tetapi di lain pihak ia harus realistik dalam arti mengandung elemen-elemen pokok dari gejala yang diamati. Lihat Michael D. Intriligator, *Econometric Models, Techniques, & Applications* (New Jersey: Englewood Cliffs, 1978), hal. 14-22.

²Tentang gagasan-gagasan sosialisme ini lihat "Sozialismus," dalam *Handwoerterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Stuttgart 1978.

Meloncat ke dasawarsa kedua abad ini, Lenin yang berhadapan dengan "Komunisme Perang" yang antara lain ditandai oleh ancaman kebangkrutan ekonomi mengumumkan "Kebijakan Ekonomi Baru" yang mengandung restorasi elemen-elemen kapitalistis. Sementara ekonomi bangkit kembali, pertikaian memuncak antara Trotzky dan Bucharin sebelum Stalin mengumumkan apa yang kemudian dikenal sebagai model Stalin yang berpaling dari Kebijakan Ekonomi Baru.³ Menyusul kemenangan Stalin dalam Perang Dunia II, bangsa-bangsa lain Eropa Timur pun menjiplak model yang sama. Tetapi tidak lama kemudian ternyata bahwa model Stalin dapat dikatakan mati muda di luar Uni Soviet. Bersamaan dengan pendepakan Yugoslavia dari rumpun komunisme internasional, Tito mengumumkan model atau jalan Yugoslavia yang dikenal "workers' self-management."⁴ Dalam tahun 1968, Hongaria pun mengumumkan Kebijakan Ekonomi Baru yang berpaling dari model Stalin ke model Ekonomi Pasar.⁵ Republik Rakyat Cina pun yang menderita di bawah Revolusi Kebudayaan mengumumkan "empat modernisasi" pada pertengahan tahun 1970-an dan sementara itu sudah memperkenalkan banyak langkah-langkah reformasi yang sebelumnya dianggap tabu.⁶ Tetapi ini pun akan terbukti sebagai sesuatu yang bukan final.

Perubahan-perubahan juga terjadi dalam ekonomi-ekonomi kapitalisme. Berhadapan dengan gejala-gejala depresi besar, Roosevelt dengan dukungan kaum kapitalis seperti Joseph Kennedy, mengumumkan "New Deal" yang lazim dianggap sebagai penyelamat kapitalisme. Segera sesudah itu, The General Theory dari John Maynard Keynes terbit yang melihat ekonomi dari sisi lain dibanding sebelumnya, dan memberi ruang gerak yang bersifat anti-siklis bagi pemerintah.⁷ Walaupun perubahan ini tidak membuahkan ekonomi yang ideal dan oleh banyak orang disepelekan sebagai polesan kosmetis

³Lihat misalnya Djisman S. Simandjuntak "Refleksi dalam Sistem Ekonomi," dalam *Eksekutif*, No. 60 (Juni 1984), hal. 24-27.

⁴Tentang ini lihat "Yugoslawien 1918-1968," dalam *Handbuch der Europaeischen Geschichte*, Vol. 7, Buku 2, hal. 1183-1240.

⁵Tentang ini lihat "Ungarn seit 1918: Vom Ende des I. Weltkriegs bis zur Aera Kadar," dalam *Handbuch der Europaeischen Geschichte*, Vol. 7, Buku 2, hal. 883-919. Lihat juga Djisman S. Simandjuntak, "Synthese Rencana dan Pasar; Ekonomi Hongaria," dalam *Analisa*, Tahun 13, No. 12 (Desember 1984), hal. 933-937.

⁶Tentang reformasi ekonomi Cina lihat An-Chia Wu, "Economic Restructuring in Mainland China: A Political Perspective," dalam *Issues and Studies*, Vol. 20, No. 2 (1984), hal. 10-24. Lihat juga Clyde D. Stoltenberg, "China's Special Economic Zones: Their Developments and Prospects," dalam *Asian Survey*, Vol. 24, No. 6 (1984), hal. 637-654.

⁷Ekonomi Keynes lahir sebagai hasil krisis ekonomi Say, tetapi kemudian juga terjerumus ke dalam krisis yang disebut sebagai krisis kedua oleh Joan Robinson. Lihat Joan Robinson, "The Second Crisis of Economic Theory," dalam *The American Economic Review*, Vol. 62, No. 2 (1972), hal. 1-10. Lihat juga Daniel Bell, "Models and Reality in Economic Discourse," dalam Daniel Bell dan Irving Kristol (penyunting), *The Crisis in Economic Theory* (Macmillan 1981), hal. 46-80.

belaka, ia sudah mendorong kelahiran perundang-undangan sosial yang mengangkat derajat manusia dari sekedar barang (ware) yang dipertukarkan menurut kekuatan pasar.⁸ Tetapi sebagaimana terjadi dalam sosialisme, kemunduran sosial dalam kapitalisme pun dapat saja terulang.

Dari yang dikemukakan di atas tampak bahwa ideologi tidak selalu menjadi primat model pembangunan ekonomi. Model Stalin adalah bukan yang final bagi sistem sosialisme, termasuk di Uni Soviet sendiri. Sejak lama ekonom-ekonom Uni Soviet pun sudah menggagaskan desentralisasi perencanaan atau penggunaan mekanisme pasar dan baik Andropov maupun Gorbachev secara berturut-turut sudah melihat urgensi pembaruan fundamental dalam sistem dan model ekonomi Uni Soviet.⁹ Di pihak lain, maksimalisasi laba tidak lagi merupakan primat model-model ekonomi dalam ekonomi yang kapitalistis. Tidak mengada-ada kalau orang berbicara tentang konvergensi. Tangan tersembunyi (the invisible hand) dan tangan nyata (the visible hand) tidak lagi seantagonistis seperti sediakala.

MODEL PEMBANGUNAN NEGARA BERKEMBANG

Sebelum beralih ke pertanyaan-pertanyaan yang menyangkut pembangunan ekonomi Indonesia, ajaran pembangunan (developmentalism) yang dewasa ini dianggap sedang berada dalam krisis, kalau bukan mati, perlu ditelaah secara singkat.

Sebagaimana disinggung di depan, kesadaran bahwa paradigma atau ajaran ekonomi yang khas diperlukan dalam penjelasan, peramalan, dan pengendalian ekonomi terbelakang atau sedang berkembang, baru tumbuh sesudah Perang Dunia II. Dan barangkali adalah suatu ironi bahwa tempat kelahiran ekonomi pembangunan (development economics) adalah Amerika Serikat, sehingga tidak mengherankan bahwa ajaran tersebut: (i) mengacu dengan kuat pada sejarah pembangunan Amerika Serikat; (ii) melukis suatu masa depan menurut kemajuan yang sudah dicapai Amerika Serikat; dan (iii) melahirkan model-model pembangunan yang pada dasarnya adalah pengembangan model pertumbuhan Harrod-Domar.¹⁰

⁸Tentang perubahan Kapitalisme lihat Calvin B. Hoover, "Capitalism" dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 2, Macmillan, hal. 297-301. Tentang ekonomi Jerman Barat sebagai contoh lihat Djisman S. Simandjuntak, "Kerangka Sistem Ekonomi Pasar Sosial Republik Federasi Jerman," dalam *Manajemen*, Tahun ke-4 (Juli-Agustus 1984), hal. 57-61.

⁹Tentang ini lihat Hans Herman Hoehmann, "Sowjetische Wirtschaftsreformen zwischen Markt und Macht," dalam *Europa Archiv*, Vol. 38, No. 24 (1983), hal. 757-764. Lihat juga Marshall I. Goldman, "Gorbachev and Economic Reform," dalam *Foreign Affairs*, Vol. 64 (Fall 1985), hal. 56-73.

¹⁰Stok modal adalah variabel poros dalam model ini dan pertanyaan pertumbuhan pada dasarnya adalah pertanyaan akumulasi modal. Lihat Evsey D. Domar, "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment," dalam *Econometrica*, Vol. XIV (1946), hal. 137-148.

Pembangunan pada dasarnya diartikan sebagai suatu proses transformasi ekonomi dari yang tradisional ke yang modern dan yang dianggap sebagai halangan utama terdapat dalam nilai-nilai tradisional. Ekonomi pun dibagi ke dalam sektor modern dan sektor tradisional, masing-masing dengan tingkat produktivitas yang berbeda jauh dalam arti yang modern dengan produktivitas tinggi dan yang tradisional dengan produktivitas rendah atau bahkan nol. Sesuai itu, terapi yang diusulkan berporos pada ekspansi sektor modern, dan untuk itu penghalang-penghalang transformasi perlu diatasi begitu juga kendala-kendala seperti kendala pembelanjaan investasi dengan menggunakan pembelanjaan ekstern.

Dalam tahun 1950-an dan 1960-an berbagai model dirancang, dan perhatian ekonomi pembangunan pun meluas. Di antara model-model yang paling dulu dapat disebut model ekonomi dengan penawaran buruh tidak terbatas seperti yang dikembangkan oleh Arthur Lewis,¹¹ serta Fei dan Ranis.¹² Mahalanobis dari India pun mengembangkan "model dua sektor" yang bertumpu kuat pada model Harrod-Domar. Ekonomi dibagi dalam sektor barang modal dan sektor barang konsumsi atas dasar perbedaan rasio modal-keluaran antara keduanya. Menurut model ini, yang menentukan bagi pembangunan ekonomi adalah modal yang disediakan bagi sektor barang modal atau industri berat. Sebaliknya, Schumacher menampilkan gagasan yang berlawanan. Dengan mengatakan bahwa akumulasi modal per kepala di negara-negara terbelakang adalah jauh lebih kecil daripada di negara-negara maju seperti Amerika Serikat,¹³ Schumacher mengusulkan teknologi yang sepadan (dengan karunia faktor). Tetapi pada waktu yang sama dia amati bahwa teknologi seperti tidak ada. Selama penelitian dan pengembangan terpusat di negara-negara kaya, selama itu teknologi yang sepadan dengan karunia faktor negara miskin tidak dapat ditemukan.

Masih banyak paradigma lain dalam ekonomi pembangunan. Sebagian seperti Rostow memusatkan perhatian pada tahapan dan kondisi pembangunan, sementara bagian lain berusaha menjejaki sumber-sumber pertumbuhan di samping modal yang dalam model Harrod-Domar diperlakukan sebagai sumber tunggal. Ada juga yang melihat pemenuhan kebutuhan pokok sebagai

¹¹Lihat A.W. Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" dalam *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22 (1954), hal. 139-148.

¹²Lihat J.C.H. Fei dan G. Ranis, *Development of the Labour Surplus Economy* (Homewood Illionis 1964).

¹³Kalaupun rasio tabungan terhadap pendapatan di kedua kelompok negara adalah sama, jumlah tabungan absolut berbeda jauh karena perbedaan pendapatan. Pertumbuhan angkatan kerja yang juga jauh berbeda semakin memperbesar kesenjangan modal. Atas dasar per kepala, modal negara terbelakang adalah pecahan kecil dari modal negara maju.

yang menentukan dalam pembangunan ekonomi terutama sesudah McNamara mengumandangkannya ketika menjabat sebagai Presiden Bank Dunia.¹⁴

Sejauh mana model-model pembangunan yang dikembangkan dalam tahun 1950-an dan 1960-an berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi negara-negara sedang berkembang, tidak dapat dijawab dengan gamblang, apalagi dengan suatu jawaban yang bersifat umum.¹⁵ Tetapi terlepas dari pengaruh tersebut dapat dikatakan bahwa: (i) model-model tersebut sudah memperkaya alat-alat analisa pembangunan, walaupun alat-alat tersebut -- karena terpusat pada alat-alat ekonomi -- dianggap jauh dari cukup; (ii) model-model tersebut masih terbuka bagi penyempurnaan dengan memasukkan variabel-variabel sosial-politik, walaupun ini akan sangat sulit; (iii) ekonomi pembangunan sedang dilanda kejenuhan seperti dikatakan oleh Hirschman;¹⁶ dan (iv) ajaran dependensi tampak menggeser ekonomi pembangunan dengan mengarahkan kritik pada sifat terpenting ekonomi pembangunan, yaitu integrasi dengan ekonomi dunia melalui perdagangan, lalu lintas modal, dan investasi langsung oleh multinasional.

Dalam relevansi dengan model pembangunan, beberapa hal tentang ajaran dependensi perlu disinggung secara singkat di sini.¹⁷ Berbeda dengan ekonomi pembangunan yang memperlakukan ekonomi yang sedang berkembang sebagai kesatuan yang sederajat dengan ekonomi yang sudah maju dan melokalisasi hambatan pembangunan dalam masing-masing ekonomi, ajaran dependensi memperlakukan ekonomi yang sedang berkembang atau terbelakang sebagai pinggiran (peri-peri atau satelit) kapitalisme dunia dan melokalisasi hambatan pembangunan justru pada integrasi dengan kapitalisme dunia. Andre Gunder Frank yang mewakili sayap ekstrem rumpun dependensi tidak melihat peluang pembangunan bagi ekonomi yang terbelakang dalam dunia yang seperti itu. Pelunakan integrasi memang dianggap dapat membuka peluang seperti itu, tetapi pelunakan tersebut tidak dapat dilakukan karena kaum elit di negara terbelakang justru tergantung dari integrasi dengan kapitalisme dunia. Karena itu, integrasi tidak akan melunak dan perkembangan yang dihasilkannya adalah "perkembangan keterbelakangan."

¹⁴Lebih lanjut lihat *World Development*, Vol. 11, No. 10 (1983), edisi khusus tentang pembangunan ekonomi dan ekonomi pembangunan.

¹⁵Sekedar contoh tentang kegagalan model Arthur Lewis lihat Raphael Sebastian, "State-Sector Development in Trinidad and Tobago 1956-1982," dalam *Contemporary Marxism*, No. 10 (1985) hal. 111-112.

¹⁶Lihat Tony Smith, "Requiem or New Agenda for Third World Studies?" dalam *World Politics*, Vol. 37 (1985), hal. 533-544.

¹⁷Salah satu literatur yang penulis anggap baik adalah yang disunting oleh Dudley Seers, *Dependency Theory: A Critical Assessment* (Frances Printer 1981).

Perkembangan yang sungguh-sungguh menurut Gunder Frank hanya dapat berlangsung setelah pemutusan (delinking atau dissosiasi) hubungan dari inti (core atau metropolitan) kapitalisme dunia, dan untuk itu diperlukan revolusi bersenjata.¹⁸ Tetapi Gunder Frank mewakili hanya satu sayap dalam ajaran dependensi.

Berbeda dengan Frank, Cardoso dan Valetto mengamati bahwa perkembangan yang sungguh-sungguh (genuine development) sudah terjadi di negara-negara selatan. Basis industri sudah tersedia, ekonomi sudah mengalami diversifikasi, integrasi dan kemajuan.¹⁹ Sebagian bahkan sudah mendapat julukan sebagai Negara Industri Baru, lengkap dengan lapisan wiraswasta dan pemerintahan yang mandiri dan tidak lagi sekedar kaki tangan dari kapitalis-kapitalis di inti. Untuk menghadapi pengaruh-pengaruh buruk dari investasi oleh perusahaan-perusahaan multinasional, berbagai skema pembatasan sudah dikembangkan oleh negara-negara berkembang, baik berupa skema nasional maupun skema regional seperti dilakukan oleh Pakta Andean melalui Kode Investasi Bersama.²⁰

Berbeda juga dengan Gunder Frank, fraksi lain dalam dependensi, yaitu yang tergabung dalam ECLA (UN Economic Commission for Latin America) yang terkenal dengan thesis Prebisch-Singer tentang dasar pertukaran yang terus memburuk, tidak mengusulkan dissosiasi, melainkan upaya-upaya diversifikasi seperti pembangunan industri atas dasar substitusi impor. Yang dituju adalah perbaikan dasar pertukaran, walaupun ini terbukti adalah sangat sulit dalam kebanyakan hal.²¹ Samir Amin sendiri, di samping mengatakan bahwa kapitalisme tidak dapat dielakkan, melihat bahwa perdagangan dan spesialisasi atas dasar keunggulan komparatif masih tetap relevan bagi negara berkembang.²²

Dari uraian di atas tampak bahwa ajaran dependensi, mirip dalam hal ini dengan ekonomi pembangunan, tidak terdiri dari ajaran tunggal. Ia adalah

¹⁸Lihat Andre Gunder Frank, *Lumpenbourgeoisie: Lumpenddevelopment* (Monthly Review Press, 1972), hal. 145. Lihat juga pengarang yang sama *Capitalist Underdevelopment* (Oxford University Press, 1975), hal. 104-110.

¹⁹Lihat Fernando H. Cardoso dan Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America* (University of California Press, 1979).

²⁰Tentang ini lihat Richard W. Moxon, "Harmonization of Foreign Investment Laws among Developing Countries: An Interpretation of the Andean Group Experience," dalam: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 16 (1977), hal. 22-52.

²¹Pertanyaan-pertanyaan tentang ini diulas dengan baik oleh Samir Amin dalam bukunya *Ungleiche Entwicklung*, terjemahan dari bahasa Perancis oleh Hildegard dan Hartmut Elsenhaus. (Hamburg, 1977).

²²Lihat Samir Amin, "Class and Nation: Historically and in the Current Crisis," (Monthly Review Press: 1980), hal. 146.

kumpulan paradigma-paradigma, dan Gunder Frank dengan gagasan pemutusan hubungan (dissosiasi) tidak dapat dikatakan sebagai wakil mayoritas. Kecenderungan utama kiranya adalah yang diwakili oleh Cardoso yang mengatakan bahwa dalam kapitalisme dunia pun, pinggiran dapat berkembang walaupun perkembangan itu adalah perkembangan yang tergantung (pada inti) atau "dependent development." Bukti-bukti bahwa masing-masing negara berkembang menunjukkan laju dan kemandirian yang berbeda dalam pembangunan juga semakin tidak dapat disepelekan. Rumus dissosiasi, dengan demikian tidak berlaku universal, dan bahkan tidak merupakan *conditio sine qua non* pembangunan. Ada negara yang menjauhi integrasi dengan inti kapitalisme dunia, tetapi tetap terbelakang seperti Birma atau Cina hingga awal 1970-an. Sebaliknya ada negara yang secara kuat terintegrasi dengan inti, tetapi justru merupakan yang lebih maju di antara negara-negara berkembang seperti Korea Selatan dan Brasilia. Karena itu, pertanyaan dapat dialihkan pada apa yang disebut sebagai "dependent development" atau "discriminative integration."

PEMBANGUNAN EKONOMI INDONESIA

Dari deideologisasi pembangunan, model-model ekonomi pembangunan dan diagnosa dependensi dalam pluralismenya masing-masing, Indonesia pun dapat menarik pelajaran yang diperlukan dalam perumusan kebijakan ekonomi dalam tahun-tahun mendatang. Tetapi sebelum itu, lingkungan yang menurut perkiraan akan dihadapi, perlu dipahami.

Dimulai dengan masalah ketenagakerjaan, ekonomi Indonesia dalam tahun-tahun mendatang dihadapkan pada penciptaan lapangan kerja yang berukuran besar. Dengan kenaikan angkatan kerja yang mendekati 3% per tahun dan elastisitas ketenagakerjaan dari Produk Domestik Bruto (PDB) sekitar 0,32 seperti dalam tahun 1970-an, diperlukan pertumbuhan PDB sekitar 7-8% per tahun, sekedar untuk mencegah perburukan neraca ketenagakerjaan.²³ Tentu saja aspek-aspek ketenagakerjaan yang kita hadapi akan berubah. Dengan pengumpamaan bahwa sumber pertumbuhan ekonomi akan mengalami pergeseran sektoral dan, karena itu menuntut kualitas baru angkatan kerja, diperlukan investasi kemanusiaan yang sangat besar. Itu tidak semata-mata berarti pendidikan, tetapi juga perbaikan kesehatan yang pada gilirannya tergantung dari banyak sekali faktor, termasuk lingkungan hidup.

Besarnya lapangan kerja yang harus disediakan di satu pihak dan keterbatasan sumbangan yang dapat diharapkan dari kenaikan elastisitas ketenaga-

²³Lihat Djisman S. Simandjuntak, "Aspek Ketenagakerjaan Pelita IV," *Sinar Harapan*, 9 April 1984.

kerjaan dari PDB di lain pihak, membuat pertumbuhan ekonomi semakin penting. Tetapi kenaikan tingkat pertumbuhan melebihi rata-rata yang dicapai dalam empat tahun yang terakhir dihadapkan pada kendala-kendala yang sulit diatasi. Sektor industri yang diharapkan menjadi penyumbang yang semakin penting bagi pertumbuhan PDB dan penyediaan lapangan kerja, justru berada dalam kelesuan. Industri-industri barang konsumsi yang bersifat substitusi impor dan dalam tahun 1970-an tumbuh dengan cepat di balik perlindungan yang tinggi, kini menghadapi kejenuhan semu dalam arti kejenuhan dengan harga tinggi, sementara investasi restrukturisasi yang diharapkan dapat menurunkan harga dan menaikkan permintaan cenderung terhalang oleh regulasi yang bersifat melindungi peserta-peserta yang sudah ada. Harga tinggi ini pada umumnya disangkutkan dengan biaya tinggi yang pada gilirannya sulit dihindari dalam keterbatasan pasar. Tetapi unsur lain kiranya masih ada, yaitu unsur rente yang timbul karena ketertutupan pasar. Mempertanyakan harga-harga tinggi adalah tidak lengkap kalau dibatasi pada efisiensi usaha. Ketertutupan pasar itu juga harus dipertanyakan.²⁴

Dengan kejenuhan semu dalam industri barang konsumsi, adalah wajar kalau orang meletakkan harapan pada industri hulu atau industri yang menghasilkan barang setengah jadi dan bahan baku. Tetapi industri hulu tidak dapat tumbuh melewati pertumbuhan industri hilir, kecuali yang bertumpu pada ekspor. Dengan kejenuhan semu yang melanda industri barang konsumsi, insentif investasi di industri hilir menjadi sangat lemah. Dengan kata lain, industri hulu tampaknya belum dapat diharapkan sebagai "mesin" baru dari pertumbuhan industri dalam waktu dekat.

Bidang lain yang sering disebut sebagai bidang baru adalah industri pengolahan hasil-hasil pertanian. Dan memang peluang di bidang ini masih terbuka luas, baik yang ditujukan bagi pemenuhan permintaan dalam negeri maupun yang berorientasi ekspor. Namun demikian, daya tarik bidang ini bagi penanaman modal tampaknya belum seimbang dengan risiko yang diperkirakan. Walaupun gagasan dasar PIR sudah mendapat dukungan dari sektor swasta, berbagai pertanyaan belum dapat dijawab. Kiranya harus dipertanyakan apakah dan sejauh mana pola PIR dapat dan perlu dikukuhkan sebagai pola tunggal pengembangan perkebunan, peternakan dan perikanan di Indonesia.

²⁴Pembatasan akses ke pasar melalui perizinan misalnya menciptakan sejenis rente kejarangan (scarcity rent) yang dapat dieksploatasikan oleh yang berwenang dalam perizinan dan atau yang mendapat izin. Seorang pemegang izin investasi belum tentu sanggup melakukan investasi atau menganggap bahwa investasi tidak perlu dilakukan karena penjualan izin dapat mendatangkan keuntungan baginya. Sementara itu, yang tidak mendapat izin akan terus berusaha mendapatkannya. Serangkaian kegiatan pencarian rente timbul. Sementara pelaku-pelakunya dapat menarik keuntungan, ekonomi secara keseluruhan dirugikan. Tentang ini Lihat James M. Buchanan, Robert D. Tollison dan Gordon Tullock (penyunting), "Toward A Theory of Rent-Seeking Society," *Texas A & M University Economic Series*, No. 4 (1980).

Merangkum diskusi tentang peluang investasi ini perlu dikemukakan hal-hal berikut. Di satu pihak ada semacam gejala investasi berlebihan di bidang-bidang tertentu yang dalam tahun 1970-an tidak tampak sebagai kejanggalan karena aliran dana yang besar dari luar negeri, baik yang berupa hasil ekspor maupun pinjaman luar negeri. Ketidakefisienan investasi-investasi ini dapat diselubungi oleh permintaan yang naik berkat aliran dana tersebut. Di lain pihak, di sektor-sektor tertentu terasa kekurangan investasi. Tidak banyak yang dikerjakan dalam industri karet, industri kopi, industri minyak sawit, industri rotan, industri perikanan atau industri lain yang berdasar atas bahan mentah yang tersedia di dalam negeri. Dengan kata lain, investasi yang secara kuat bertumpu pada pasar dalam negeri justru dalam banyak hal tidak sesuai dengan karunia faktor dalam negeri di samping menilailebihi daya serap pasar dalam negeri. Di sini perlu disebut salah satu blaya proteksi yang diberikan pada industri substitusi impor, yaitu kecenderungannya untuk menarik investasi ke sektor yang mendapat perlindungan tertinggi seperti industri otomotif. Proteksi tinggi yang diberikan pada substitusi impor justru mendorong investasi yang tidak sesuai dengan karunia faktor dan permintaan dalam negeri, seperti dikatakan oleh Haberger. Dengan kata lain, salah satu "basic need" pembangunan ekonomi Indonesia dewasa ini adalah penajaman prioritas tanpa harus berarti pengetatan perizinan. Urgensinya akan semakin tampak setelah uraian berikut tentang aspek pembelanjaan pembangunan.

Bagaimanapun lapisan pengusaha mengeluhkan keterbatasan peluang baru dalam bisnis, kiranya jelas bahwa peluang itu masih ada. Karena itu diskusi dapat dilanjutkan tentang aspek pembelanjaan investasi.

Dalam ekonomi terbuka seperti ekonomi Indonesia, ada dua unsur pembelanjaan yang perlu diperhatikan sekaligus, yaitu pembelanjaan domestik -- dalam kasus Indonesia pembelanjaan rupiah -- dan pembelanjaan devisa. Sepanjang menyangkut pembelanjaan rupiah, pertanyaan utama adalah mobilisasi. Rupiah masih tersedia berupa tabungan masyarakat dan "hoarding." Tetapi mobilisasinya ke dalam lingkaran perputaran ekonomi masih terbatas, walaupun sudah diupayakan melalui deregulasi perbankan, pengaktifan pasar modal dan lembaga keuangan para-fiskal seperti perusahaan asuransi. Walaupun pemerintah dapat dihadapkan pada penerimaan dalam negeri yang berkurang, kiranya yang lebih ketat di antara dua kendala ini adalah kendala devisa.

Pembelanjaan devisa dalam pembangunan ekonomi Indonesia selama ini adalah sangat tergantung dari hasil ekspor bahan mentah, terutama minyak bumi, dan impor modal jangka panjang berupa pinjaman luar negeri dan investasi asing. Tetapi sejak awal dasawarsa ini timbul perubahan-perubahan yang menjurus pada lingkungan yang semakin tidak menguntungkan dibandingan tahun 1970-an.

Dalam pasar bahan mentah internasional tampak kontur-kontur yang tidak menguntungkan. Di satu pihak, penawaran mengalami ekspansi berkat: (i) kenaikan eksplorasi yang didorong oleh harga-harga tinggi selama tahun 1970-an; (ii) kemajuan teknologi bahan seperti teknologi bahan artifisial yang sudah memperkenalkan serat silikon dan rekayasa biologis yang berhasil menaikkan hasil rata-rata sebidang lahan tertentu; (iii) integrasi ekonomi-ekonomi sosialis dengan ekonomi dunia antara lain juga berarti kenaikan penawaran dalam pasar bahan mentah internasional. Di lain pihak, permintaan cenderung menurun karena berbagai perubahan. Pertama, ada gejala-gejala yang menunjukkan bahwa PDB negara-negara industri akan semakin kuat bersandar pada jasa-jasa dan ekonomi seperti ini barangkali akan semakin kurang padat bahan. Kedua, kemajuan teknologi produksi juga cenderung menurunkan kandungan bahan dari nilai tambah. Barangkali salah satu dorongan penting terhadap perkembangan ini lahir dari kenyataan bahwa Jepang sebagai negara yang "miskin" bahan dan sesuai itu sangat tertarik pada teknologi yang hemat bahan, kini telah menjadi penawar teknologi yang setaraf atau bahkan unggul dalam banyak hal dibanding Amerika Serikat. Ketiga, ekonomi-ekonomi yang merupakan pengimpor utama dari bahan mentah memang tumbuh lebih lambat dibanding tahun 1950-an dan 1960-an dan pertumbuhan lambat ini -- walaupun disertai oleh tingkat pengangguran yang tinggi -- sudah dianggap sebagai hal yang wajar. Dengan perkembangan-perkembangan ini, pasar bahan mentah internasional cenderung semakin tidak menguntungkan bagi pengekspor seperti Indonesia.

Mobilisasi devisa melalui ekspor hasil-hasil olahan dihadapkan pada kendala yang timbul karena kebijakan investasi selama tahun 1970-an. Industri yang tumbuh selama ini di Indonesia pada dasarnya adalah yang bersifat substitusi impor yang ditujukan untuk melayani permintaan dalam negeri. Sekali kapasitas suatu industri dianggap sudah mampu melayani produksi dalam negeri, industri yang bersangkutan cenderung diperlakukan sebagai "daerah terlarang" bagi pendatang baru, kecuali yang sepenuhnya bertujuan ekspor. Karena itu, penawaran yang tersedia bagi ekspor pada dasarnya adalah suatu residu, yaitu yang tidak dapat diserap oleh pasar dalam negeri. Tetapi itu pun mengalami kesulitan dalam persaingan internasional karena biaya tinggi yang sebagian berakar pada kelemahan-kelemahan intra-perusahaan seperti keterbelakangan teknologi, termasuk dalam manajemen, dan sebagian lagi bersumber dari kelemahan-kelemahan ekstra-perusahaan seperti biaya-biaya pengangkutan, termasuk jasa kepelabuhan.

Masalah-masalah dalam negeri yang sudah berat ini diperberat lagi oleh kecenderungan negara-negara industri maju yang diincar Indonesia sebagai pasar utama, untuk semakin menghalangi impor, terutama yang berupa barang-barang "sensitif" yang justru masih merupakan yang terpenting di an-

tara barang-barang ekspor Indonesia dalam kelompok hasil olahan. Tanda-tanda bahwa kecenderungan ini akan berbalik dalam jangka pendek belum tampak. Pembicaraan-pembicaraan tentang babak baru liberalisasi dalam rangka GATT masih ditandai oleh perbedaan tajam dalam prioritas agenda.

Prospek yang kurang menguntungkan seperti digambarkan di atas tidak berarti bahwa peluang penaikan penerimaan devisa dari ekspor barang sama sekali tidak ada. Tetapi peluang-peluang itu, seperti diversifikasi barang-barang ekspor dan atau negara-negara tujuan ekspor, hanya dapat menjadi riil setelah didahului penyesuaian-penyesuaian dalam kebijakan investasi dan perdagangan. Padahal, produksi industri yang memang dirancang dengan pengumpulan tentang ketersediaan sejumlah devisa, memerlukan devisa. Karena itu, prospek impor modal perlu didiskusikan.

Laporan Bank Dunia 1985 menggambarkan bahwa prospek impor modal bagi negara berkembang seperti Indonesia memang tidak secerah seperti tahun 1970-an, tetapi dengan inovasi-inovasi diperkirakan bahwa penawaran masih tersedia.²⁵ Namun demikian, di sini pun dihadapi kendala-kendala, seperti perburukan dasar peminjaman, di samping keragu-raguan di dalam negeri tentang sejauh mana pinjaman luar negeri masih "patut" diperbesar. Pertanyaan ini kiranya perlu lebih banyak dihubungkan pada sejauh mana Indonesia dapat memperbaiki prestasi pertumbuhan dan ekspor di tahun-tahun mendatang daripada pada indikator statis seperti tingkat pelayanan pinjaman luar negeri, apakah itu sebagai persentase penerimaan ekspor atau sebagai persentase pendapatan nasional.

Pertanyaan lain yang akan dihadapi Indonesia dalam tahun-tahun mendatang menyangkut teknologi. Sementara tidak sedikit yang sudah menyebut teknologi sebagai faktor yang bahkan lebih penting daripada modal dan tenaga kerja, penanganannya dalam model pembangunan masih lebih banyak bersifat implisit daripada eksplisit. Di sini terletak salah satu kelemahan besar dari model-model pembangunan, yaitu ketidakberhasilannya mengukur input dan output teknologi secara eksplisit. Tetapi dengan kelemahan ini, peran teknologi dalam pembangunan pada umumnya dianggap sangat penting dalam model-model pembangunan. Walaupun ada perbedaan pendapat tentang jenis teknologi yang diperlukan oleh ekonomi yang sedang berkembang, pada dasarnya tetap ada konsensus tentang perlunya kemajuan teknologi. Tetapi justru pertanyaan yang menyangkut prioritas pengembangan teknologi, adalah yang sangat penting dan sekaligus sangat pelik. Atas dasar apa dapat dikatakan bahwa pemerintah perlu menentukan prioritas dan memberi-

²⁵Lihat *World Development Report 1985* (The World Bank), yang dipusatkan pada sistem keuangan internasional.

kan fasilitas bagi teknologi tertentu? Tolok ukur apa yang dapat dipakai sebelum menyimpulkan bahwa prioritas perlu diberikan pada industri tertentu, apakah itu industri baja, industri kapal terbang, industri perkapalan, industri tekstil atau industri pertanian, sehingga ketidakefisienan industri yang bersangkutan dapat dibenarkan?

Tidak ada jawaban final atas pertanyaan ini, lebih-lebih dengan kecepatan keusangan teknologi seperti yang kita hadapi dewasa ini. Namun demikian adalah jelas, bahwa pengembangan teknologi harus sepadan dengan lingkungan ekonomi yang menurut perkiraan akan dihadapi. Itu antara lain berarti kesepadanan dengan karunia faktor, potensi penyebaran (difusi) atau eksternalitas teknologi yang bersangkutan ke luar wahana pengembangannya, dan biaya pengembangan teknologi yang bersangkutan. Atas dasar ini dapat dikatakan secara intuitif bahwa sektor yang relatif padat karya seperti industri tekstil, industri elektronik, industri alas kaki dan sektor yang relatif padat bahan seperti industri karet dan industri kosmetik, atau bahkan hanya komponen tertentu dari industri-industri ini, perlu diberi prioritas sebagai wahana pengembangan teknologi di Indonesia. Sebaliknya pemilihan industri-industri yang masih ditandai oleh kandungan impor yang tinggi seperti industri otomotif dan industri kapal terbang sebagai wahana pengembangan teknologi menjanjikan eksternalitas yang lebih terbatas. Paling sedikit untuk sementara, pemberian prioritas dengan segala fasilitas yang diboncengnya pada industri seperti ini sebagai wahana pengembangan teknologi akan berarti "subsidi impor" dalam arti penjualan barang yang pada dasarnya adalah barang impor didorong dengan bantuan subsidi yang didasarkan atas nilai tambah domestik yang kecil.

Seleksi teknologi hanya merupakan bagian kecil dari keseluruhan proses pengembangan teknologi. Salah satu pertanyaan yang juga penting menyangkut kelembagaan. Pada dasarnya setiap perusahaan dalam setiap industri adalah wahana pengembangan teknologi, meskipun hanya sebagian kecil di antaranya yang mendapat fasilitas dari pemerintah. Tetapi kalau masing-masing industri dilindungi terhadap pendatang baru seperti disinggung di depan, urgensi pengembangan teknologi akan dirasa lebih lemah daripada kalau industri yang bersangkutan terbuka terhadap pendatang-pendatang baru yang pilihan teknologinya tidak dibayangi oleh kepentingan untuk mempertahankan teknologi yang sudah ada. Dalam hubungan inilah perlu dipertanyakan sejauh mana perusahaan-perusahaan negara yang lebih kebal terhadap ketidakefisienan dan keterbelakangan teknologi dibanding perusahaan swasta dapat diandalkan sebagai pelopor pengembangan teknologi.

Masih banyak perubahan-perubahan lain dalam lingkungan ekonomi yang akan dihadapi Indonesia dalam tahun-tahun mendatang yang menuntut

penyesuaian dalam kebijakan. Di samping itu, masih banyak pertanyaan lama yang belum dapat dijawab dan karena itu memerlukan pendekatan baru seperti desentralisasi pembangunan dan penertiban aparatur negara. Tetapi di lain pihak tidak boleh dilupakan bahwa kemajuan-kemajuan pun sudah dicapai dalam banyak bidang seperti pertanian pangan, walaupun kemajuan-kemajuan itu melahirkan pertanyaan-pertanyaan baru yang juga sulit dijawab. Untuk dapat menghadapi lingkungan tersebut diperlukan penyesuaian-penyesuaian dalam kebijakan ekonomi, yang untuk sebagian sudah disebut menyusul masing-masing uraian tentang lingkungan baru tersebut.

Tidak ada model yang dapat dijiplak secara utuh menghadapi lingkungan baru ini, terlebih dalam waktu ekonomi pembangunan berada dalam krisis, sementara paradigma baru seperti paradigma dependensi pada dasarnya belum melangkah lebih jauh dari diagnosa, kecuali kalau dissosiasi dianggap sebagai terapi. Namun demikian, sebagian dari sifat-sifat model yang dicari kiranya dapat diturunkan dari uraian-uraian di depan.

Pembangunan ekonomi Indonesia dalam tahun-tahun mendatang akan menarik lebih banyak untung dari keterbukaan dibanding kerugian yang akan diderita dari ketertutupan. Sepintas lalu pernyataan ini tampak tidak relevan. Tetapi kalau dihubungkan dengan kampanye swasembada dan program-program yang dirumuskan untuk pencapaiannya, kiranya adalah beralasan untuk mengulangi perlunya keterbukaan. Semakin luas jangkauan swasembada, semakin relevan untuk mempertanyakannya dengan menarik pelajaran dari ekonomi-ekonomi tertutup di tempat lain atau di waktu-waktu silam. Mengatakan bahwa swasembada akan disertai oleh peningkatan ekspor, terlebih di dunia yang semakin keranjingan terhadap perdagangan barter, adalah ibarat bertepuk sebelah tangan.

Melalui keterbukaan, pembangunan ekonomi akan tetap tergantung dari ekonomi negara-negara lain, sebagaimana ekonomi Indonesia dengan keunggulan-keunggulannya sebagai pembeli dan atau penjual, akan turut mengkondisikan ekonomi negara-negara lain. Karena itu, yang harus dipertanyakan bukan keterbukaan itu sendiri, melainkan derajat ketergantungan yang memang dapat melunak atau menguat, tergantung dari sejauh mana Indonesia dapat mengenali dan mengembangkan bidang-bidang yang sepadan dengan keunggulan komparatif yang menurut dugaan dimiliki. "Pemberian prioritas" pada bidang-bidang ini dapat memperbesar keuntungan interdependensi dibanding dengan pembangunan yang tidak mengindahkan karunia faktor atau keunggulan komparatif. Bagaimanapun buruknya proteksionisme, keunggulan komparatif yang menyolok masih dapat diandalkan untuk memeranginya seperti dibuktikan oleh Jepang dan yang lebih maju di antara negara berkembang dewasa ini.

Di samping mempunyai dua sifat tersebut di atas, pembangunan ekonomi Indonesia dalam tahun-tahun mendatang akan memerlukan peran swasta yang lebih besar dan intervensi negara yang lebih kecil. Itu tidak hanya berarti bagian yang semakin besar dari investasi swasta dalam investasi total, tetapi juga peran yang semakin besar dalam pembuatan keputusan-keputusan yang menyangkut investasi, produksi dan distribusi. Untuk mendukung penyesuaian-penyesuaian kebijakan ekonomi makro yang sudah dilakukan oleh pemerintah sejak awal tahun 1982, masih diperlukan penyesuaian-penyesuaian dalam kebijakan ekonomi mikro, demikian sehingga sumber yang semakin terbatas pergi ke bidang-bidang yang menjanjikan hasil tertinggi dan yang paling sesuai dengan karunia faktor Indonesia. Dengan demikian, skala prioritas ditentukan atas dasar hasil yang diharapkan dan ketersediaan faktor-faktor, dan bukan atas dasar perhitungan-perhitungan statis yang tidak lama kemudian berakhir pada keusangan struktural.

Mengatakan bahwa sektor swasta adalah malaikat, sementara birokrasi adalah iblis adalah sama salahnya dengan mengatakan yang sebaliknya. Lapisan pengusaha yang sudah mempunyai tradisi panjang pun masih dan akan terus mempunyai kelemahan, jangankan yang baru terbentuk seperti di Indonesia. Sektor swasta di Indonesia masih sangat tergantung dari sektor negara seperti tampak nyata dari ketidakmampuannya untuk menghindari kelesuan bisnis dalam paruhan pertama 1980-an ini ketika pertumbuhan sektor negara melambat dibanding tahun-tahun sebelumnya, walaupun untuk sebagian ketidakmampuan ini disebabkan oleh pembatasan-pembatasan yang dikenakan oleh pemerintah. Yang diharapkan adalah bahwa melalui pengurangan regulasi, dalam sektor swasta itu sendiri akan timbul suatu seleksi yang menguntungkan pengusaha-pengusaha sejati (*genuine entrepreneurs*) yang akan bersaing mencapai prestasi ekonomik dan prestasi sosial yang terbaik. Namun demikian, penulis meragukan bahwa perbaikan citra sosial sektor swasta akan berlangsung dengan sendirinya, terlepas dari kasus-kasus kekecualian yang bahkan dapat dibandingkan dengan apa yang dilakukan oleh Robert Owen di Inggris dengan *the New Moral World*-nya.

Banyak sekali pertanyaan-pertanyaan sosial yang harus digumuli juga oleh sektor swasta seiring dengan perannya yang membesar dalam ekonomi. Salah satu yang terpenting di antaranya adalah tanggung jawab dalam pendidikan ketrampilan tenaga kerja yang hanya untuk sebagian dapat dipikul pemerintah. Keberhasilan serikat-serikat pengusaha, apakah itu KADIN atau asosiasi-asosiasi, akan semakin diukur menurut apa yang dapat mereka berikan dalam pendidikan ketrampilan di Indonesia. Selama ini sektor swasta cenderung menolak tanggung jawab ini dengan alasan bahwa di antara pengusaha ada saja yang menjadi penunggang bebas (*free rider*) dalam arti mencicipi nikmat pendidikan ketrampilan tanpa menanggung biaya melalui "pembajakan"

tenaga kerja. Tetapi pertanyaan semacam ini justru harus dijawab oleh asosiasi dan tidak dipakai sebagai alasan untuk menolak tanggung jawab. Atas dasar program-program yang sudah dimulai dalam bidang-bidang tertentu kiranya suatu program pendidikan ketrampilan yang "terpadu" dapat diupayakan sebagai program tripartite antara sektor swasta, buruh sendiri dan pemerintah.

Masih banyak pertanyaan sosial lain seperti lingkungan kerja, jam kerja dan jaminan sosial yang secara bertahap kiranya harus digumuli oleh sektor swasta Indonesia bersama-sama dengan buruh dan pemerintah. Suatu konsensus sosial adalah bagian dari lingkungan yang diperlukan oleh sektor swasta untuk memperbaiki produktivitas sebagai sumber terpenting dari pertumbuhan ekonomi.

PENUTUP

Dikatakan secara verbal, model pembangunan ekonomi Indonesia untuk tahun-tahun mendatang memerlukan apa yang disebut oleh Paul Streeten sebagai "keterbukaan yang diskriminatif." Dalam model itu secara realistis harus diperhitungkan bahwa pembangunan akan tetap tergantung dari ekonomi-ekonomi lain. Ketergantungan ini akan lebih menguntungkan kalau melalui diversifikasi Indonesia berhasil memperkuat keunggulan komparatifnya dalam bidang-bidang yang lebih sepadan dengan karunia faktornya, daripada kalau sejenis swasembada diusahakan dalam liputan sektoral yang semakin luas. Untuk itu, yang diperlukan bukan regulasi-regulasi baru, melainkan pelonggarannya yang akan mendorong pembentukan sektor swasta yang semakin mandiri atau semakin tidak tergantung dari privelese-privelese yang berasal dari pemerintah. Tetapi afirmasi sosial-politis dari sektor swasta seperti itu akan tergantung dari sejauh mana sektor swasta bersedia mengemban tanggung jawab sosial-politis yang sepadan dengan pertumbuhannya.

Perkembangan Hubungan Ekonomi Indonesia-AS Akhir-akhir Ini*

Suhadi MANGKUSUWONDO

Banyak sekali faktor yang mempengaruhi hubungan ekonomi Indonesia dan Amerika Serikat selama ini. Akhir-akhir ini ada dua peristiwa yang sangat mempengaruhi perkembangan ekonomi di kedua negara dan mempengaruhi pula hubungan ekonominya dengan luar negeri.

Peristiwa pertama yang mempunyai konsekuensi luas bagi perkembangan ekonomi Amerika Serikat dan sangat mempengaruhi hubungan ekonomi luar negerinya, ialah defisit neraca berjalan yang meningkat selama beberapa tahun terakhir ini, dan munculnya AS sebagai negara pengimpor modal terbesar saat ini. Membengkaknya defisit neraca berjalan AS karena meningkatnya impor negara tersebut dan sangat meningkatnya arus modal ke negara itu, jelas mempunyai dampak pada arus barang maupun arus modal internasional. Dan, tidak urung hal itu telah pula mempunyai dampak pada perekonomian Indonesia.

Peristiwa kedua yang terjadi di Indonesia yang mempunyai pengaruh besar terhadap perkembangan ekonomi di negeri ini dan hubungan ekonomi luar negerinya, ialah meningkatnya penerimaan minyak dalam dasawarsa tujuh-puluhan dan kemudian merosotnya harga dan penerimaan minyak pada awal tahun 1983. Akibat perkembangan itu, terjadi perubahan-perubahan yang penting dalam pola dan volume impor maupun investasi di Indonesia yang terasa pula pengaruhnya pada negara-negara lain termasuk AS.

*Makalah disampaikan pada *Konperensi Indonesia-Amerika*, yang diselenggarakan oleh Centre for Strategic and International Studies (Jakarta) dan Centre for Asia-Pacific Affairs, The Asia Foundation (San Fransisco), 12-14 Desember 1985 di Bali. Suhadi Mangkusuwondo adalah Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Perdagangan. Makalah ini pernah dimuat di *Suara Karya*, 13, 14 dan 16 Desember 1985.

Dalam uraian berikut ini akan dibahas konsekuensi dari dua peristiwa penting tersebut terhadap hubungan ekonomi Indonesia-AS. Titik berat pembahasan akan diberikan pada hubungan perdagangan. Di samping itu akan disinggung sedikit pengaruhnya pada arus modal dan investasi antara kedua negara. Pada akhir tulisan ini akan ditinjau pengaruh kebijaksanaan yang ditempuh, baik oleh Pemerintah AS dalam menghadapi tuntutan proteksi yang berasal dari industri dalam negerinya maupun akibat kebijakan Pemerintah Indonesia dalam mengatasi ketidakseimbangan dalam neraca pembayaran luar negerinya.

DEFISIT NERACA BERJALAN

Defisit neraca berjalan AS yang terus meningkat selama beberapa tahun terakhir ini karena melonjaknya impor di negara tersebut, telah dimanfaatkan oleh Indonesia, seperti juga oleh negara-negara lain, dengan menjual lebih banyak barangnya ke AS. Indonesia berhasil meningkatkan eksportnya cukup besar ke pasaran AS, sehingga perbaikan ekonomi Indonesia setelah mengalami resesi tahun 1982 terutama disebabkan oleh meningkatnya ekspor barang-barang ke luar negeri. Menurut perkiraan IMF misalnya, tahun 1982 sewaktu permintaan dalam negeri Indonesia naik dengan 6%, permintaan luar negeri telah merosot dengan 14,6% sehingga GDP secara keseluruhan dalam tahun tersebut menurun dengan 0,4%. Tetapi dalam tahun 1983 ekspor barang dan jasa naik dengan 7,1% bahkan tahun 1984 naik dengan 15,4%. Permintaan yang kuat dari luar negeri tersebut mendorong pertumbuhan GDP 5,1% dalam tahun 1983 dan 6,7% tahun 1984. Dari gambaran tersebut terlihat jelas bahwa *recovery* Indonesia selama tahun 1983/1984 adalah "export-led" dan salah satu pasaran yang terkuat bagi ekspor selama tahun-tahun itu adalah pasaran Amerika Serikat.

Ekspor non-migas Indonesia ke AS dalam tahun 1984 meningkat cukup besar mencapai 39,2%, sedangkan ke pasaran-pasaran utama lainnya yaitu Jepang hanya 6,2%, dan Singapura naik 4,7% (angka-angka Biro Pusat Statistik).

Kenaikan yang besar tersebut telah mengubah kedudukan pasaran utama ekspor non-migas Indonesia. Sebelum tahun 1984 pasaran utama ekspor non-migas Indonesia adalah Singapura, kedua adalah Jepang dan baru ketiga AS. Tahun 1984 urut-urutannya terbalik, yaitu AS nomor satu, Singapura nomor dua, dan Jepang nomor tiga. Dengan demikian jelaslah betapa besarnya pengaruh perubahan neraca berjalan AS pada arah perdagangan luar negeri Indonesia.

Pengaruh lain dari perubahan neraca pembayaran luar negeri AS tersebut, yaitu sejak defisit neraca berjalan Amerika itu disertai dengan semakin

meningkatnya nilai tukar dollar AS terhadap mata uang asing lainnya, maka selama periode itu telah terjadi pergeseran arah ekspor Indonesia. Yang biasanya ditujukan ke Eropa dan negara-negara lain, banyak yang dialihkan ke pasaran AS. Salah satu akibatnya, yang mungkin dalam jangka panjang akan kurang menguntungkan, ialah banyak langganan-langganan lama di Eropa yang selama bertahun-tahun biasa mengimpor barang-barang dari Indonesia, misalnya pembeli pakaian jadi, kayu lapis, dan kopi, mengalami kesulitan mendapatkan barang-barang dari Indonesia oleh karena eksportir Indonesia lebih tertarik menjual barangnya ke AS. Kehilangan langganan-langganan tetap tersebut mungkin akan menimbulkan masalah apabila di kemudian hari kurs dollar kembali ke tingkat semula, karena tidak mudah bagi eksportir Indonesia untuk mendapatkan kembali langganan lama tersebut jika mereka sudah mengalihkan pembeliannya ke suplai dari negara lain.

Akibat lain dari membanjirnya impor AS ialah timbulnya desakan yang semakin kuat dari industri dalam negerinya untuk mendapatkan perlindungan berupa pembatasan-pembatasan impor. Contoh yang paling jelas adalah impor tekstil dan pakaian jadi. Indonesia telah merasakan dampak kecenderungan ini sejak tahun 1982, pada waktu beberapa kategori pakaian jadi Indonesia mulai dikenakan kuota. Sejak itu pembatasan-pembatasan terus meluas sehingga per 30 Juni 1985 sudah 34 kategori pakaian jadi dan tekstil terkena kuota ekspor ke Amerika Serikat.

Yang sangat merisaukan masyarakat akhir-akhir ini ialah adanya rancangan undang-undang (RUU) di AS yang dikenal dengan nama "Jenkins bill" dan "Thurmond bill." Meskipun Jenkins-Thurmond bill itu belum disahkan menjadi undang-undang, tetapi dampaknya sudah terasa. Karena RUU tersebut akan sangat membatasi kemungkinan masuknya ekspor tekstil Indonesia ke AS, maka telah timbul ketidakpastian, yang mengakibatkan sebagian pembeli di AS ragu-ragu untuk menutup kontrak pembelian jangka panjang tekstil Indonesia, menunggu sampai ada kepastian lebih lanjut mengenai RUU itu. Itulah sebabnya mengapa RUU itu sangat merisaukan kalangan pengusaha Indonesia.

Di pihak Pemerintah AS ada perasaan, tindakan proteksi yang dilakukannya terlalu dibesar-besarkan di Indonesia, karena kenyataan menunjukkan bahwa ekspor Indonesia termasuk ekspor tekstil dan pakaian jadi, terus meningkat dengan cukup pesat selama ini. Akan tetapi, "Jenkins-Thurmond bill" memang menyolok dan menarik perhatian kalangan luas di Indonesia, seperti juga di negara-negara lain, oleh karena sasarannya adalah negara-negara tertentu di Asia (11 dari 12 negara sasaran undang-undang tersebut adalah negara-negara di Asia). Oleh karena itu undang-undang tersebut dianggap sangat diskriminatif terhadap negara-negara pengeksport tekstil di Asia. De-

ngan sifat yang diskriminatif tersebut dirasa bahwa Dewan Perwakilan Rakyat AS telah mengabaikan salah satu prinsip yang pokok dari GATT, yaitu prinsip non-diskriminasi.

Hal serupa telah terjadi sebelumnya, yaitu dalam *countervailing duties proceeding* yang pernah dilancarkan oleh industri tekstil Amerika Serikat setahun yang lalu. Industri di AS waktu itu mengajukan petisi untuk mengenakan *countervailing duty* (bea masuk balasan) terhadap impor tekstil, terutama dari negara-negara pengekspor tekstil di Asia. Ini telah menimbulkan perasaan bahwa negara-negara Asia telah dijadikan korban pembatasan perdagangan sehingga tindakan *countervailing duty* (CVD) dianggap sangat berbau diskriminatif.

Langkah-langkah CVD dan RUU Jenkins dan Thurmond yang sangat ditentang oleh Indonesia maupun negara-negara Asia lainnya, sekaligus telah mengurangi kredibilitas AS di mata umum, khususnya dalam hubungannya dengan usaha Amerika Serikat yang ingin memulai suatu *New Round of Multilateral Trade Negotiations* (Ronde Baru Negosiasi Perdagangan Multilateral) dalam rangka GATT yang dimaksudkan untuk mempertahankan sistem perdagangan yang bebas dan non-diskriminatif. Usaha untuk mengurangi kemungkinan masuknya barang-barang ekspor negara-negara tertentu di Asia ini, dengan sendirinya mengurangi kepercayaan negara-negara di Asia mengenai kesungguhan AS dalam usaha mempertahankan sistem perdagangan multilateral yang tertuang dalam ketentuan-ketentuan GATT.

PENINGKATAN DAN PENURUNAN PENERIMAAN MINYAK DI INDONESIA

Di Indonesia telah terjadi perkembangan-perkembangan yang mempunyai dampak pada jalannya perekonomian negeri ini dan mempengaruhi hubungan ekonomi luar negerinya, termasuk hubungan ekonomi dengan AS. Kejadian yang terpenting ialah melonjaknya penerimaan yang berasal dari minyak yang terjadi dalam tahun 1973/1974 dan sekali lagi dalam tahun 1979/1980. Salah satu akibatnya ialah usaha-usaha pembangunan sangat meningkat selama dasawarsa 1970-an dan impor barang-barang modal maupun bahan-bahan baku untuk industri ikut meningkat dengan pesat.

Sebagai contoh, dalam tahun fiskal 1979 impor non-migas Indonesia naik dengan 13,3% dan tahun fiskal 1980 melonjak dengan 42,7%. Dalam tahun fiskal 1981, meskipun dunia telah mengalami resesi, impor Indonesia masih meningkat dengan 20,6% dan bahkan dalam tahun fiskal 1982, saat resesi mencapai keadaan yang terparah, impor Indonesia masih naik dengan 14,9%. Dalam tahun tersebut nilai impor Indonesia mencapai sekitar US\$18 milyar,

termasuk di dalamnya impor minyak sebesar kurang lebih US\$4 milyar. Jadi selama kurang lebih 10 tahun sejak tahun 1973/1974, Indonesia menjadi salah satu negara pengimpor yang semakin penting di dunia, dan banyak menyerap barang dan jasa dari luar negeri, terutama yang berasal dari negara-negara maju, termasuk di dalamnya barang-barang modal dan bahan baku untuk industri yang berasal dari AS.

Perlu dicatat kiranya, meskipun penerimaan dari minyak melonjak dalam dasawarsa 1970-an, Pemerintah Indonesia masih tetap melanjutkan kebijaksanaannya menarik modal pinjaman dan modal investasi dari luar negeri, terutama pinjaman bersyarat lunak melalui IGGI dan Bank Dunia maupun Bank Pembangunan Asia. Kebijaksanaan ini sengaja ditempuh oleh Pemerintah Indonesia, dan kemudian ternyata bahwa kebijaksanaan tersebut merupakan kebijaksanaan yang berpandangan jauh ke depan, karena dibenarkan oleh perkembangan. Sewaktu penerimaan minyak merosot dalam tahun 1983, Indonesia masih dapat melunakkan akibatnya karena dapat menarik pinjaman dengan syarat-syarat yang cukup lunak dari luar negeri. Walaupun demikian, Indonesia tidak dapat menghindari bahwa bagian yang semakin besar dari pinjaman luar negerinya harus dicari di pasaran modal bebas dengan syarat-syarat komersial biasa. Kalau dalam tahun fiskal 1980, 50% dari pinjaman luar negeri Indonesia berupa pinjaman lunak, maka pada tahun fiskal 1984 keadaannya sudah banyak berubah, yaitu 32,3% saja pinjaman tahun itu merupakan pinjaman konsesional, sisanya merupakan pinjaman dengan syarat-syarat semi konsesional, bahkan sebagian dengan syarat-syarat komersial biasa.

Dengan penerimaan minyak yang meningkat dan terus mengalirnya modal pinjaman dari luar negeri, selama tahun 1970-an Indonesia dapat terus meningkatkan impor barang modal maupun bahan baku guna meningkatkan investasi dalam proyek-proyek pembangunannya di samping memupuk cadangan devisa yang terus meningkat jumlahnya. Keadaannya mulai berubah sejak tahun fiskal 1981, pada waktu mana terdapat defisit di dalam neraca pembayaran. Keadaan serupa terjadi lagi dalam tahun fiskal 1982, yang merupakan tahun terberat bagi Indonesia. Dalam tahun tersebut terjadi aliran modal keluar (*capital outflow*) sebesar US\$3,3 milyar. Neraca berjalan menunjukkan defisit yang sangat besar, yaitu US\$6,8 milyar atau sekitar 7,6% dari GDP.

Defisit yang sedemikian besarnya tidak mungkin berlangsung terlalu lama.. Dalam keadaan normal, defisit neraca berjalan Indonesia berada sekitar 3% dari GDP. Karena itu Pemerintah Indonesia melakukan tindakan-tindakan untuk mengembalikan keseimbangan eksterennya. Tindakan penyesuaian tersebut terutama berupa penekanan impor melalui devaluasi rupiah pada

awal tahun 1983, dan juga penjadwalan kembali beberapa proyek-proyek besar yang padat devisa. Akibatnya ialah bahwa untuk pertama kali setelah lebih sepuluh tahun, impor Indonesia mengalami penurunan dalam tahun fiskal 1983 sebesar 17,3% dan dalam tahun fiskal 1984 menurun sekitar 6%.

Penurunan impor Indonesia dengan sendirinya terasa oleh mitra dagang Indonesia, terutama negara-negara pengekspor utama di Asia seperti Jepang, Hongkong dan Taiwan, tetapi juga negara-negara mitra dagang di Eropa. Yang menarik ialah dalam tahun 1983 dan 1984 impor dari AS ternyata masih menunjukkan peningkatan, yaitu 4,8% dalam tahun 1983 dan 1,3% dalam tahun 1984 meskipun impor dari negara-negara lain mengalami penurunan. Impor dari Jepang misalnya, dalam tahun 1983 menurun dengan 12,8% dan sekali lagi dalam tahun 1984 menurun dengan persentase yang sama, yaitu 12,8%.

ARUS MASUK MODAL

Demikianlah beberapa pergeseran yang terjadi dalam hubungan perdagangan Indonesia-AS sebagai akibat kejadian-kejadian penting di kedua negara tersebut akhir-akhir ini. Selain dampaknya di bidang perdagangan, perkembangan dalam negeri AS maupun Indonesia mempunyai pula dampak pada bidang-bidang lain, termasuk arus modal di kedua negara.

Seperti dikemukakan di atas, dalam beberapa tahun terakhir ini AS telah berubah dari negara pengekspor modal menjadi pengimpor modal yang besar. Dampaknya terasa bagi negara-negara lain, khususnya bagi negara pengimpor modal seperti Indonesia. Negara-negara ini tersaingi oleh Amerika Serikat dalam menarik modal dari pasaran internasional. Indonesia selama ini masih berhasil untuk tetap mengimpor modal dengan syarat konsesional antara lain melalui forum IGGI. Negara pengekspor modal yang semakin penting bagi Indonesia tidak mengherankan adalah Jepang, negara yang paling banyak mempunyai kelebihan tabungan domestik saat ini. Selain berupa modal pemerintah, Indonesia tetap juga mengusahakan masuknya modal swasta baik berupa pinjaman maupun berupa penanaman modal langsung. Di sini keadaannya tidak begitu mudah, karena arus penanaman modal swasta banyak susut sejak resesi terjadi dan banyak modal mengalir ke AS. Pemerintah Indonesia harus melakukan usaha-usaha tambahan untuk menarik terus investasi dari luar, apabila Indonesia menginginkan terus berlangsungnya investasi luar negeri seperti tahun-tahun sebelum resesi.

Daya tarik AS bagi modal luar negeri mungkin telah pula mempengaruhi arus modal swasta Indonesia. Diperkirakan bahwa sebagian modal milik orang Indonesia ada pula yang mengalir ke AS untuk ditanam di sana, baik

berupa pembelian saham-saham maupun dalam usaha industri dan real estate. Semua ini berarti, Indonesia tidak luput dari pengaruh munculnya AS sebagai pengimpor modal, dan seperti juga negara-negara lain yang harus berusaha lebih keras untuk mendapatkan sebagian dari modal internasional untuk membiayai pembangunan nasional.

SUKU BUNGA

Tingkat suku bunga yang tinggi di Amerika Serikat mempunyai pengaruh yang tidak terhindarkan pula pada Indonesia. Misalnya beban kewajiban membayar hutang dan bunga menjadi semakin berat, meski selama ini Indonesia masih berhasil untuk mempertahankan beban hutang dalam batas-batas yang masih bisa dibenarkan. Tetapi peningkatan beban hutang Indonesia dalam tahun-tahun terakhir ini tidak dapat dielakkan. Kalau dalam tahun fiskal 1980 *debt-service ratio* Indonesia terhadap *net* ekspor baru 110,6%, maka rasio tersebut dalam tahun fiskal 1984 telah mencapai 22%. Ini berarti bahwa Indonesia sudah mencapai batas di mana tidak dapat lagi meningkatkan beban hutang luar negerinya tanpa membahayakan kedudukan eksternalnya.

Segi lain dari akibat tingginya suku bunga di AS ini di Indonesia adalah tingkat suku bunga bank meningkat. Apalagi Indonesia menerapkan sistem devisa bebas, sehingga tidak mudah diharapkan bahwa suku bunga di Indonesia akan menurun apabila suku bunga di luar negeri masih tinggi. Pada awal 1985 misalnya, suku bunga pinjaman bank-bank swasta di Indonesia berkisar sekitar 21-32%. Suku bunga yang cukup tinggi ini dengan sendirinya menyebabkan investasi swasta tertekan. Ini berarti, selama suku bunga masih tinggi di luar negeri, selama itu pula Indonesia masih akan menghadapi masalah bagaimana mendorong investasi swasta dalam negeri.

Secara keseluruhan menjadi jelas, bahwa perkembangan akhir-akhir ini di AS di satu pihak menguntungkan bagi Indonesia seperti meningkatnya pasaran ekspor Indonesia di negara tersebut, tetapi di lain pihak ada pula dampak-dampak yang kurang menguntungkan misalnya semakin sulitnya menarik penanaman modal swasta ke Indonesia dan semakin beratnya beban hutang sebagai akibat tingginya tingkat bunga di Amerika Serikat.

KEBIJAKAN PEMERINTAH TAHUN-TAHUN MENDATANG

Apa yang akan kita hadapi dalam tahun-tahun mendatang ini? Pemerintah AS di bawah Presiden Reagan tampaknya berusaha keras untuk membendung tekanan yang datang dari industri dalam negeri untuk memperluas proteksi. Bersamaan dengan itu, Pemerintah Reagan menekan negara-negara mitra

dagangnya untuk lebih membuka pasarannya bagi barang-barang ekspor AS. Sasaran utamanya adalah Jepang, di samping Eropa yang dianggap banyak memberikan subsidi bagi produk pertaniannya. Negara-negara sedang berkembang, terutama negara-negara sedang berkembang berpendapatan menengah di Asia, juga mendapat tekanan dari AS supaya lebih membuka pasarnya masing-masing.

Dalam *policy statement*-nya (23 September 1985), Pemerintah Amerika Serikat mendesak negara-negara lain untuk ikut mempertahankan sistem perdagangan internasional yang "open, free and fair" (terbuka, bebas, dan jujur). Dalam pernyataan yang sama dinyatakan juga bahwa "open and free trade system" di AS selama ini telah menghasilkan perkembangan ekonomi yang jauh lebih baik daripada negara-negara lain yang lebih proteksionistis. Desakan AS supaya negara-negara lain juga membuka pasarannya dapat dimengerti jika didasarkan pada pertimbangan, dengan demikian volume perdagangan internasional akan lebih besar, dan ini akan menguntungkan bagi semua negara. Akan tetapi, seandainya negara-negara lain tidak membuka atau tidak cukup membuka pasarnya, masih diragukan apakah AS akan tetap menjalankan *Open Trade Policy* meski selama ini pemerintahnya mengatakan bahwa kebijakan ini telah menguntungkan perekonomian AS.

Kesan yang kita dapat dari pernyataan AS tersebut ialah, jika negara-negara lain tidak mengurangi proteksi, maka Pemerintah AS akan menjalankan proteksi yang lebih luas. Jadi, ada semacam inkonsistensi dalam posisi AS ini. Di satu pihak Pemerintah AS yakin kebijakan yang dianut selama ini adalah benar, tetapi di lain pihak tampaknya ada suatu niatan untuk mengubah kebijakannya apabila negara-negara lain tidak mengikutinya.

Dalam usahanya untuk menekan negara-negara lain agar lebih membuka pasarnya masing-masing, *US Trade Representative* telah menyusun laporan mengenai restriksi perdagangan yang terdapat di negara-negara mitra dagang Amerika, termasuk Indonesia. AS akan mendesak pembatasan perdagangan ini agar dikurangi atau dihapus. Untuk Indonesia misalnya, tercantum dalam laporan itu, hambatan-hambatan perdagangan yang diterapkan oleh Pemerintah Indonesia yang akan diusulkan dikurangi, seperti pembatasan impor buah-buahan segar dan pesawat terbang, tetapi termasuk juga pembatasan impor gula *confectionary* (nilai impor dari Amerika Serikat tahun 1984 US\$183,000), coklat *confectionary* (US\$46,000) dan *almonds* (US\$51,000).

Dapat diperkirakan dalam tahun-tahun mendatang tekanan dari AS kepada negara-negara yang lain untuk membuka pasarnya masing-masing dan untuk lebih menerapkan perdagangan yang jujur akan makin terasa. Pertanyaan yang timbul ialah apa yang diartikan dengan *fair trade*. Orang dapat mengerti apabila perdagangan yang jujur mencakup hal-hal seperti subsidi

ekspor dan pembatasan-pembatasan impor yang diskriminatif. Akan tetapi, negara-negara sedang berkembang menjadi tidak mengerti apabila ekspor tekstil atau pakaian jadi mereka dianggap tidak *fair* karena di negara-negara ini tingkat upah buruhnya rendah, jauh lebih rendah dari upah buruh di AS. Padahal perbedaan faktor *endowments* tiap-tiap negara dan perbedaan harga faktor produksi justru merupakan landasan bagi adanya perdagangan internasional.

Pengaruh AS di masa mendatang akan terasa pula melalui lembaga-lembaga internasional seperti misalnya *International Monetary Fund* (IMF-Dana Moneter Internasional) dan Bank Dunia. Melalui IMF misalnya, Pemerintah AS akan berusaha agar negara-negara sedang berkembang lebih banyak menerapkan kebijakan perdagangan bebas sebagai persyaratan bantuan badan itu. Ini terutama akan dirasakan oleh negara-negara yang menghadapi krisis hutang luar negerinya dan memerlukan sekali bantuan dari IMF.

Indonesia, meski tidak mengalami krisis hutang luar negeri, merasakan pula desakan-desakan semacam itu melalui badan internasional ini. Demikian pula dengan Bank Dunia. Negara-negara sedang berkembang yang banyak memerlukan bantuan Bank Dunia mengalami tekanan untuk lebih banyak memberikan peranan kepada sektor swasta di dalam pembangunan ekonomi. Negara-negara sedang berkembang yang memerlukan bantuan Bank Dunia akan merasakan adanya desakan untuk lebih banyak menggunakan kekuatan pasar dalam menjalankan kebijakan ekonomi dan mengurangi pengaturan oleh pemerintahnya. Tekanan-tekanan semacam itu pasti akan terasa pula melalui lembaga-lembaga internasional lainnya, seperti misalnya Asian Development Bank (Bank Pembangunan Asia), dan bank-bank pembangunan regional lainnya, di mana Amerika Serikat mempunyai peranan yang cukup besar.

Bagaimana kira-kira perkembangan di Indonesia dalam waktu dekat ini? Salah satu pengaruh dari resesi tahun 1982 ialah makin kuatnya desakan industri dalam negeri untuk memperluas proteksi. Desakan itu disebabkan pertama-tama karena menurunnya permintaan pasar, baik pasaran dalam negeri maupun pasaran ekspor, dan lemahnya daya saing industri dalam negeri. Kedua, desakan timbul karena kekhawatiran menghadapi *dumping* barang-barang dari luar negeri yang dapat merusak pasaran. Di samping itu, bea masuk yang berlaku, dirasakan kurang efektif, sehingga industri dalam negeri sering tersaingi kurang wajar oleh barang-barang impor. Dalam keadaan seperti itu perlindungan terhadap industri dalam negeri semakin meluas, dan yang banyak dipakai adalah instrumen non-tarif, khususnya berupa lisensi impor dan kuota. Sewaktu kuota ditetapkan untuk membatasi impor,

pada mulanya tindakan tersebut dimaksudkan bersifat sementara (dua tahun), tetapi akhir-akhir ini semakin banyak desakan dari industri dalam negeri untuk tidak menghapus pembatasan-pembatasan kuantitatif tersebut.

Dengan demikian, Indonesia saat ini berada pada suatu persimpangan jalan, yaitu menghadapi pilihan apakah akan meneruskan kebijakan impor yang protektif ataukah berangsur-angsur kembali kepada keadaan perdagangan yang lebih kompetitif. Sulit untuk meramalkan jalan mana yang akhirnya akan ditempuh oleh Pemerintah Indonesia, namun menurut pengamatan penulis, suara terbanyak di Indonesia sekarang ini tidak menghendaki Indonesia berpaling ke dalam, menjauhkan diri dari pergaulan ekonomi internasional, menutup diri terhadap lalu-lintas modal, barang dan jasa-jasa dengan dunia luar. Pendapat umum semakin kuat bahwa Indonesia harus menghadapi tantangan-tantangan yang datang dari luar dengan jalan memperkuat industri dalam negeri, memperbaiki efisiensi, dan meningkatkan daya saing.

Jelas bahwa soal ini bukan merupakan soal yang mudah. Diperlukan antara lain restrukturisasi industri dalam negeri untuk membuat mereka menjadi kompetitif. Restrukturisasi industri di Indonesia diharapkan tidak sesulit di beberapa negara lain, mengingat industri yang ada belum terlanjur berkarat seperti di beberapa negara lain, sehingga relatif lebih mudah untuk mengadakan perombakan-perombakan struktur. Juga jelas bahwa usaha ini memerlukan bantuan dari pemerintah. Pemerintah perlu membantu industri yang akan mengalihkan usahanya ke bidang-bidang baru, ataupun industri yang akan mengadakan pembaharuan mesin dan peralatan lainnya. Dan, jelas pula bahwa proses penyesuaian industri dalam negeri akan memakan waktu.

Di tahun-tahun mendatang ini Indonesia dan Amerika Serikat akan dihadapkan pada masalah-masalah yang cukup rumit dan peka. Diperlukan kewaspadaan untuk menghindari benturan-benturan dan untuk merintis sistem kerjasama yang saling menguntungkan bagi pembangunan jangka panjang kedua negara.

Strategi "Asset Building" sebagai Alat Pertumbuhan Kurang Dianut Lagi oleh Sektor Perbankan Internasional?

J. PANGLAYKIM

PERILAKU DALAM MASA RESESI

Salah satu dampak resesi yang sampai saat ini masih berkelanjutan tampak pada perilaku dan moral para pelaku, baik petugas maupun debitur, dalam sektor perbankan. Di antara mereka ada yang tetap berpegang teguh pada prinsip, ketertiban, dan disiplin perbankan, dan integritas mereka sebagai petugas bank dan/atau nasabah bank, ada pula yang bersikap "santai" bahkan lebih santai daripada petugas bank itu sendiri terutama para debitur besar bank-bank negara karena mereka berpendapat bahwa pinjaman mereka sudah demikian besar sehingga yang akan pusing adalah petugas-petugas bank. Suatu sikap yang tidak terpuji sama sekali.

Dengan kata lain, resesi telah menimbulkan intensitas perilaku yang berbeda-beda di antara para pelaku dalam sektor perbankan. Oleh karena itu pelaku dalam bisnis perlu melakukan introspeksi mengenai dampak yang ditimbulkan oleh resesi yang belum dapat diramalkan akan berakhir ini, organisasi dan kesatuan yang terdapat di dalam lingkungan kita dan pada sektor perbankan khususnya.

Dari suatu survei atas kesulitan-kesulitan yang mungkin sedang dan akan kita hadapi sebagai akibat resesi tersebut, terdapat beberapa aspek yang menurut kami cukup memprihatinkan. Tetapi tentu saja apa yang akan kami ajukan di bawah ini belum tentu dapat diterima/disetujui oleh para pembaca karena di sana-sini masih terdapat kekurangan dan masih perlu diteliti lebih lanjut. Salah satu aspek yang akan kami kemukakan ialah:

POLA SUMBER DANA (FUND-BASE) BANK-BANK NASIONAL

Dalam pembahasan ini tidak termasuk bank-bank negara yang memiliki pola sumber dana yang lebih luas daripada pola sumber dana bank-bank

swasta meskipun mungkin sudah ada di antara bank-bank nasional swasta ada yang memiliki sumber dana yang lebih luas.

Umumnya sumber dana bank-bank swasta ialah modal setor dan cadangan, dana yang disetor oleh pihak ketiga/publik dalam bentuk giro dan/atau deposito, dan mungkin dana simpanan. Dari tiga sumber dana tersebut, dana dalam bentuk deposito terlihat membesar terutama setelah diadakan deregulasi pada tahun 1983. Tetapi jumlah dana yang disimpan oleh publik pada bank-bank swasta dalam bentuk deposito masih sangat kecil bila dibandingkan dengan jumlah deposito pada bank-bank negara. Ini mau atau tidak mau harus diakui bahwa bank-bank negara, meskipun bunga deposito di bawah bunga deposito yang dapat diberikan oleh bank-bank swasta, masih tetap lebih disukai oleh publik. Publik bagaimanapun masih lebih percaya kepada lembaga pemerintah. Ini merupakan fakta!

Jumlah deposito dan giro dapat digunakan oleh bank sebagai dasar untuk memberi pinjaman. Dengan menciutnya jumlah giro pada bank-bank swasta maka mereka harus dapat membuat semacam perhitungan kemampuan mereka memberikan pelayanan (baca: pinjaman) kepada publik (catatan: kami mendengar bahwa beberapa bank sudah mengeluarkan semacam sertifikat deposito yang dapat diperdagangkan). Karena sumber dana bank-bank swasta yang menjadi dasar operasi mereka dapat dikatakan belum mantap, maka kita tetap membayangkan apa yang akan mereka alami bila dalam masyarakat terdengar isu-isu di bidang moneter. Dengan mendadak dan ini telah terjadi berkali-kali para deposan dan nasabah tanpa segan-segan menarik dana mereka dan mengalihkannya ke mata uang yang dianggapnya lebih "aman" (umumnya mereka "memarkirkan" dana mereka dalam dollar Amerika). Dengan dasar sumber dana yang mudah goyah itu, strategi pertumbuhan yang ditempuh oleh para pemimpin bank akan menghadapi aspek-aspek yang sulit.

"ASSET BUILDING" IDENTIK DENGAN PERTUMBUHAN?

Dalam beberapa tahun terakhir terlihat kecenderungan sektor perbankan, khususnya perbankan swasta, untuk memperlihatkan keberhasilan mereka dengan besarnya pinjaman portofolio yang mereka berikan ("asset building"). Semakin besar angka tersebut (baca: perkembangan/pertumbuhan), sebuah bank akan dilihat semakin berhasil dan lebih sehat. "Trend" ke arah "asset building" mungkin dilakukan atas dasar "administrative transaction" dan bukan atas dasar "real." Kecenderungan ini terlihat juga dalam sektor perbankan di Amerika. Namun dewasa ini kecenderungan tidak lagi ke arah asset bulding akan tetapi ke arah konsolidasi dan kegiatan-kegiatan yang lebih solid. Namun demikian kecenderungan itu tidak meremehkan bank berukuran "menengah" dan kecil.¹

¹Lihat *AWJJ*, Desember 1985.

Aspek penting lain ialah kecenderungan bank-bank mengikuti lembaga-lembaga keuangan bukan bank-bank untuk memiliki asset-asset dalam bentuk gedung perkantoran, anak-anak perusahaan diversifikasi dan sebagainya seperti yang dilakukan oleh Pan Electric (sebelumnya ialah Carrian), OTB, misalnya. Dengan memiliki gedung perkantoran megah, diversifikasi dan sebagainya sebagai asset-asset mereka, tampak berhasil memperoleh jalur-jalur kredit dari puluhan bank-bank terkenal. Continental Illinois dan Crocker Bank misalnya merupakan salah satu contoh menarik dari sektor perbankan.

Dalam kaitan di atas, mungkin kita dapat mengajukan pertanyaan kepada diri kita sendiri, apakah strategi "asset building" seolah-olah bank dianggap seperti keberhasilan dalam pertumbuhan, merupakan strategi yang tepat, apalagi bila kita menyadari dasar sumber dana bank kita yang masih rapuh? Bukankah lebih baik bila bank-bank swasta memperkokoh dasar sumber dana mereka terlebih dahulu (bila mungkin)? Seandainya perbankan swasta dapat memperlebar dasar sumber dana mereka niscaya strategi "asset building" sebagai alat perkembangan akan harus ditinjau kembali! Seandainya bank-bank dapat mengeluarkan surat hutang (bond) untuk jangka waktu, katakan, 10 tahun atas dasar suku bunga mengambang (floating) dan kepada pembeli surat hutang itu diberikan semacam "tax holiday" misalnya, bukankah sumber dana tersebut akan merupakan bahan pertimbangan menarik?

Aspek penting lain untuk memperkuat dasar sumber dana bank-bank swasta ialah memperbesar modal bank. Dalam praktek sebagian besar dana para pemegang saham sudah tertanam dalam asset tetap (fixed asset) seperti gedung perkantoran misalnya. Dewasa ini memang terdapat citra bahwa pertumbuhan sebuah bank dilihat/diukur dari gedung perkantorannya yang representatif; bank yang sehat tercermin dari kantor yang "serba wah" yang mengundang rasa kagum orang. Pandangan seperti itu bukan saja terdapat di kalangan nasabah, pekerja dan staf, tetapi juga di kalangan para pemimpin bank itu. Bila memang sebuah bank memutuskan menempatkan kantornya di daerah yang mempunyai "kelas" tertentu, seharusnya modal bank itu juga ditingkatkan! Ada juga yang menggunakan cara-cara administratif sehingga tidak terkena "capital ratio" itu.

DEPOSAN

Kecuali mungkin para deposan pada bank-bank pemerintah deposan-deposan pada bank-bank swasta umumnya mempunyai "hidung" yang sangat tajam dan peka. Mereka umumnya merupakan individu-individu yang mempunyai latar belakang pendidikan yang cukup baik, mengetahui dan mengikuti perkembangan bisnis, "liai" bermain-main dengan angka-angka, dan dapat

membuat perkiraan mengenai situasi moneter, serta memiliki pengalaman yang cukup banyak. Oleh karena itu perilaku/sikap mereka penting kita ketahui sebelumnya dan sebaiknya dapat memperkirakan. Desas-desus di bidang moneter cukup mendorong mereka menarik dana mereka dan mendollarkannya. Umumnya para deposan itu memperoleh "margin" lebih besar bilamana menyimpan daripada margin yang diperoleh bank. Para deposan dapat dikatakan hanya mempunyai sedikit risiko dibandingkan dengan bank, apalagi dalam suasana bisnis yang sedang dilanda resesi ini. Bank-bank harus lebih berhati-hati memberikan pinjaman. Dengan kata lain, bank-bank tidak dapat mengharapkan "loyalitas" para deposannya.

Mungkin kita dapat meringankan beban bank bila bank menerima deposito jangka panjang dan dapat memberikan perangsang kepada para deposan itu dalam bentuk keringanan pajak dari pemerintah (misalnya untuk deposito lima tahun diberi tax insentif) atau bila lembaga-lembaga pemerintah diperbolehkan menyalurkan dana-dananya kepada bank-bank swasta. Tetapi pilihan kedua sangat mustahil dilakukan karena hal tersebut dapat mengancam kestabilan pola dan dasar sumber dana bank-bank pemerintah. Dilihat dari sudut deregulasi perbankan tahun 1983, pilihan kedua itu akan dapat menciptakan suasana bersaing yang sehat antara bank-bank pemerintah dan bank-bank swasta untuk pada gilirannya menciptakan kapabilitas dan kapasitas bersaing yang lebih tinggi. Meski bagaimanapun bank-bank pemerintah akan tetap lebih unggul daripada bank-bank swasta.

NASABAH DAN DEBITUR

Seperti kita telah ketahui, nasabah yang menyimpan dananya dalam bentuk giro akhir-akhir ini cenderung memindahkan dananya ke deposito, meski masih banyak bank yang dapat menarik dana dalam bentuk giro dalam jumlah yang relatif lumayan besar. Nasabah-nasabah tersebut merupakan debitur atau mempunyai hubungan hutang-piutang dengan bank-bank tersebut. Ada pula kelompok usaha pemilik bank. Pemilik bank berargumentasi apa salahnya memberikan kredit kepada anak perusahaan atau sesama perusahaan dalam kelompok usaha sendiri. Perusahaan-perusahaan itu toh membayar bunga atas pinjaman itu dan berada di bawah pengawasannya. Tetapi dalam praktek suku bunga yang dibebankan kepada perusahaan-perusahaan dalam kelompok usaha itu ditentukan berdasarkan "konsesi" dan pemberian lain-lain fasilitas. Pemberian kredit kepada perusahaan-perusahaan yang berada di dalam satu kelompok usaha dengan beberapa pemegang saham, biasanya dapat menimbulkan ketegangan di antara mereka sendiri. Bank sentral dan lembaga-lembaga keuangan yang mewakili kepentingan publik melihat pemberian kredit kepada perusahaan-perusahaan di dalam satu kelompok usaha sebagai hal yang lambat-laun harus diperkecil.

Sebenarnya para peminjam dana berasal dari berbagai kegiatan seperti produsen, pabrikan, perdagangan, misalnya. Usaha-usaha yang benar-benar mempunyai itikad baik sering dihadapkan kepada masalah dari keterlambatan/kemacetan pembayaran sampai permintaan penataan kembali pengembalian pinjaman dan pembayaran bunganya dari para penyalur mereka. Di antara para penyalur itu memang ada yang mempunyai itikad nakal. Mereka dengan sengaja tidak atau memperlambat pembayaran mereka kepada produsen. Para produsen di pihak lain yang meminjam dana dari bank, lambat-laun kewalahan sehingga akhirnya mereka mau atau tidak mau harus mengalami kesulitan "cash flow." Di antara mereka ada yang dengan sejujurnya mengatakan ketidakmampuan mereka mengembalikan pinjaman dan membayar bunga pinjamannya, tetapi ada pula yang diam-diam "menghilang." Pada gilirannya, bank-bank swasta harus menghadapi debitur yang meskipun memiliki itikad baik tetapi sementara tidak dapat memenuhi komitmen mereka kepada bank. Debitur yang memang "nakal" menggunakan situasi bisnis tersebut sebagai alasan menghindari komitmen mereka kepada bank. Demikianlah situasi bisnis akhir-akhir ini.

Bank-bank menghadapi suatu dilema, di satu pihak penarikan deposito, di pihak lain harus lebih selektif memberikan pinjaman. Nasabah potensial dan beritikad baik bagaimanapun masih ada dan harus mendapat bantuan meskipun pada mulanya pengembalian pinjaman dan pembayaran bunganya mungkin agak tersendat-sendat.

Sampai berapa lamakah ini akan berlangsung? Kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh bank-bank mungkin akan tercermin pada laporan keuangan mereka tahun 1985. Bank yang dapat "survive" akan sangat bergantung kepada jumlah cadangan dana mereka untuk menutup keterlambatan/kemacetan pengembalian pinjaman dan pembayaran bunga para debiturnya.

Para pemilik kelompok-kelompok usaha tidak selalu memberikan fasilitas kepada perusahaan-perusahaan di dalam kelompok usahanya. Ada juga yang cenderung meminjam dana-dana "off-shore" dan/atau bank-bank asing yang beroperasi di Jakarta. Fasilitas ini tentu saja tidak memberikan keuntungan langsung kepada bank-bank mereka. Tetapi secara tidak langsung pemberian kredit dan fasilitas itu membuktikan adanya hubungan erat antara pemimpin kelompok usaha itu dengan para pemimpin bank-bank asing.

PEMILIK DAN PENGARUH LINGKUNGAN

Kenyataan bahwa sebagian besar bank swasta nasional memiliki tokoh-tokoh terkenal/terpandang serta pemilik mayoritas di kalangan masyarakat bisnis sebagai pucuk pimpinan, memberikan semacam "jaminan" atau "rasa

aman" kepada para deposan. Aspek ini perlu mendapat perhatian lebih besar. Karena tanpa nama tertentu yang sudah dikenal oleh masyarakat, niscaya deposan akan "lari" dan merasa lebih aman memarkirkan dananya pada bank-bank pemerintah.

Angka-angka terakhir pemberian kredit adalah sebagai berikut:²

1. Bank Indonesia	14,9 %
2. Bank Umum Pemerintah	64,99%
3. Bank Swasta Nasional	12,62%
4. Bank Pembangunan Daerah	2,69%
5. Bank Asing	5,41%

Dari angka-angka itu yang menarik ialah turunnya persentase pinjaman yang diberikan oleh bank-bank asing. Penurunan itu mungkin disebabkan para debitur lebih condong meminjam dalam rupiah.

STAF DAN PEMIMPIN BANK-BANK SWASTA NASIONAL

Salah satu kesulitan yang sedang dan akan dihadapi oleh bank-bank swasta yang dewasa ini sedang berada dalam proses pengembangan ialah masalah perekrutan petugas-petugas yang dapat menangani berbagai kegiatan perbankan. Merekrut tenaga-tenaga dari berbagai sumber seperti Bank Indonesia, bank-bank swasta dan asing, lembaga-lembaga keuangan non-bank, para lulusan akademi dan universitas, akan menghasilkan suatu kelompok tenaga ahli yang beraneka ragam latar belakang, kepandaian, pengalaman, persepsi, dan harapan misalnya. Kita dapat membayangkan kesulitan yang akan dihadapi oleh bank-bank menciptakan suatu tim yang mempunyai tujuan yang sama dengan tujuan para pemilik/pemegang saham dan pucuk pimpinan. Bank-bank swasta nasional harus mampu menciptakan suatu "corporate culture" yang dapat diterima agar pada gilirannya dapat terpupuk loyalitas kepada organisasi yang baru mereka masuki itu. Dalam kaitan ini akan terjadi proses penyesuaian diri antara para petugas yang lama dan pimpinan bank di satu pihak dan para pendatang baru yang masih muda baik dalam penampilan maupun dalam pengalaman di pihak lain. Para petugas lama harus bersedia menyesuaikan diri dengan proses yang lebih modern dalam pengambilan keputusan misalnya. Sebab kadang-kadang para petugas lama dalam pengambilan keputusan lebih memperhatikan aspek-aspek pribadi dan laporan keuangan yang sebenarnya kurang mempunyai bobot, sedangkan

²Laporan Mingguan Bank Indonesia, 1 Agustus 1985. Angka-angka di atas diambil rata-rata selama empat tahun dari tahun 1981 sampai April 1985.

petugas baru akan lebih menekankan kepada rasio, kuantitas, angka-angka, penampilan misalnya. Mereka yang mengetahui seluk-beluk bisnis tentu akan berpendapat bahwa laporan keuangan dibuat semata-mata untuk keperluan mendapatkan pinjaman sehingga angka-angkanya dapat "didisain" sedemikian rupa agar dapat memenuhi selera sang pemberi pinjaman.

Penyesuaian tadi memerlukan aspek-aspek "take and give" antara para pemimpin tradisional dan mereka yang mendapat pendidikan modern dalam manajemen perbankan. Tentu saja proses itu tidak dapat dilaksanakan dalam waktu singkat, tetapi kami telah melihat proses penyesuaian itu dalam manajemen beberapa bank modern dilaksanakan secara konsekuen.

Perlu dicatat di sini bahwa seorang lulusan universitas dengan rentetan gelar belum tentu adalah bankir yang dapat mencari bisnis, justru pemilik-pemilik tanpa "embel-embelan" adalah para "bank builders."

IKHTISAR

Kertas kerja ini dimaksudkan sebagai bahan masukan yang bersifat makro dan sementara. Kami telah mengemukakan aspek-aspek pokok yang perlu mendapat perhatian seperti: (a) perilaku para pelaku petugas dan debitur dalam bidang perbankan dalam suasana bisnis yang masih dilanda oleh resesi ini; (b) pola sumber dana bank-bank swasta, yang menurut pendapat kami masih belum mantap, sempit ruang lingkupnya, dan terdapat kelompok yang berorientasi ke "asset building" melalui "administrative transaction." Dalam kaitan tersebut perlu dipertanyakan apakah strategi pertumbuhan bank melalui strategi "administrative asset building" itu sebagai cermin sehatnya bank yang bersangkutan, masih dapat dipertahankan?; (c) para deposan yang semakin pandai dan sangat berhati-hati; (d) kesulitan yang dihadapi oleh bank-bank dalam menghadapi para debitur. Ada yang mempunyai itikad baik maupun yang nakal, yang lagi-lagi karena resesi, menyebabkan pada gilirannya bank-bank swasta harus bersikap lebih luwes kepada mereka; (e) pemilik-pemilik bank yang lebih suka meminjam off-shore atau dari bank-bank asing untuk anggota kelompok usahanya; dan (f) aspek positif yang ditimbulkan oleh orang-orang terkemuka dalam masyarakat yang duduk sebagai pemimpin bank; serta (g) kesulitan bank-bank merekrut tenaga-tenaga ahli yang loyal dan berdedikasi karena perbedaan latar belakang pendidikan, persepsi, pengalaman misalnya dan proses penyesuaian antara para pemimpin lama dan tenaga-tenaga ahli baru. Pemilikan gelar belum tentu membuat ia seorang wirausaha, justru sebagian besar wirausaha tak memiliki embel-embel sarjana.

ANALISA TAHUN XIV, 1985
1. MASALAH EKONOMI YANG RUMIT DAN PEMECAHANNYA

- J. PANGLAYKIM, *Era Pasca-Minyak Identik dengan Strategi Ekspor Nasional?*
- Engellna PATTIASINA, *Hukum Persaingan sebagai Alat Kontrol Konsentrasi Ekonomi: Suatu Dilema Pembangunan Nasional?*
- Pande Radja SILALAH, *RAPBN 1985/1986: Tantangan dan Harapan yang Diciptakannya*
- J. PANGLAYKIM, *Beberapa Cuplikan Kehidupan Berusaha*
- Djisman S. SIMANDJUNTAK, *Kontribusi SBPU bagi Manajemen Likuiditas*
- Pande Radja SILALAH, *Masalah Ketenagakerjaan di Indonesia*
- Lynn E. BROWNE, *Pertentangan Pendapat Mengenai Kemajuan Teknologi*

2. PERKEMBANGAN DEMOKRASI DAN POLITIK INDONESIA

- M. DJADIJONO, *Mentradisikan Mekanisme Musyawarah-Mupakat*
- Sunarto NDARU MURSITO, *Demokrasi Pancasila Mengembangkan Kesejahteraan Umum Menyeluruh*
- BABARI, *Masa Mengambang dan Partisipasinya dalam Pelaksanaan Pembangunan Nasional*
- Tommi LEGOWO, *Memahami Tingkah-Laku Politik di Sektor Non-Formal*
- Jusuf WANANDI, *Politik Dalam Negeri dan Kaitannya dengan Kebijakan Luar Negeri Indonesia*
- Donald K. EMMERSON, *Politik Luar Negeri Indonesia: Suatu Penilaian Kembali Secara Introspektif*
- SUKANTO, *Perspektif Kaderisasi Partai Politik dan Golongan Karya*

3. MENGGALAKKAN KEGIATAN EKONOMI

- J. PANGLAYKIM, *Pasar Jepang yang Tertutup akan Terbuka Melalui Kerjasama dengan Sogo Shosha?*
- Rin Purwani BUDI, *Perubahan Struktural Produksi dan Perdagangan Indonesia: Sebuah Pandangan*
- Murwatie B. RAHARDJO, *Sektor Informal dan Ketenagakerjaan di Indonesia*
- Michael B. SOEBAGYO, *Perdagangan Imbal-Beli dan Ekspor Non-Migas*
- J. PANGLAYKIM, *Industri Perbankan Mencari Mekanisme yang Unggul dalam Lingkungan Bisnis yang terus Berubah-ubah*
- Sunarto NDARU MURSITO, *Budidaya Peternakan Rakyat: Faktor Strategis untuk Pembangunan Pedesaan*
- Sudarsono HARDJOSOEKARTO, *Kebijakan Pangan Indonesia: Belajar dari Keberhasilan*

4. ASIA-AFRIKA DAN PERKEMBANGAN KAWASAN

- H. Roeslan ABDULGANI, *Sekitar Konperensi Asia-Afrika dan Maknanya bagi Politik Luar Negeri Indonesia*
- Djisman S. SIMANDJUNTAK, *Bandung dan Evolusi Tata Ekonomi Internasional Baru*
- SUKANTO, *Perjuangan Menuju Tata Informasi Dunia Baru*
- Hadi SOESASTRO, *Hubungan Ekonomi ASEAN-Amerika Serikat*
- Sabam SIAGIAN, *Potensi Konflik dan Perdamaian di Asia Tenggara*
- Asnani USMAN, *Negara-negara Besar dan Konflik Kampuchea*
- Endi RUKMO, *Hubungan Cina-Soviet: Hambatan-hambatan dan Prospeknya*

5. PENDIDIKAN DAN KEHIDUPAN MASYARAKAT

- BABARI, *Sekolah Menengah Kejuruan dan Masalahnya*
- Iwan P. HUTAJULU, *Universitas Terbuka dan Tantangan Belajar Mandiri*
- M. Bambang WALGITO, *Pendidikan Luar Sekolah Menyambut Masyarakat Belajar*
- C.P.F. LUHULIMA, *Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Peranan Perancis: Pendekatan Pendidikan*
- Sunarto NDARU MURSITO, *Keluarga Berencana Membangun Kualitas Manusia dan Kesejahteraan Masyarakat*
- Medelina KUSHARWANTI, *Komunikasi dalam Proses Kesatuan dan Persatuan Bangsa*

6. PENGALAKAN EKSPOR DAN MUNCULNYA KELAS MENENGAH

- Hadi SOESASTRO, *Amerika Serikat sebagai Pasar Ekspor Non-Migas Indonesia*
- Michael B. SOEBAGYO, *Ekspor Gas Alam Indonesia ke Jepang*
- Djisman S. SIMANDJUNTAK, *Negara Berkembang dan Babak Baru GATT*
- H. Haryo ASWICAHYONO, *Kebijakan Ilmu dan Teknologi*
- SUKANTO, *Kelas Menengah di Indonesia: Suatu Tinjauan Kepustakaan*
- Nancy K. SUHUT, *Kelas Menengah di Indonesia: Tinjauan Sosial Ekonomi*
- Medelina KUSHARWANTI, *Efektivitas Organisasi Pembangunan Desa*

7. MASALAH PEMBANGUNAN DAN KEPENDUDUKAN

- Pande Radja SILALAH, *Masalah Ketenagakerjaan di Sektor Industri*
- Sudarsono HARDJOSOEKARTO, *Pembinaan Tenaga Kerja Usia Muda di Pedesaan*
- SUKANTO, *Perspektif Mobilitas Penduduk Indonesia*
- Iwan P. HUTAJULU, *Urbanisasi dan Implikasi Sosial-Ekonominya Terhadap Migran*
- Rin Purwani BUDI, *Industri Tekstil: Tantangan Restrukturisasi*
- Sunarto NDARU MURSITO, *Hidup Bernegara Mewujudkan Kondisi Hormat atas Martabat Manusia*
- Robert A. SCALAPINO, *Suatu Perspektif dari Luar Atas Politik Asia Tenggara*

8. EMPAT PULUH TAHUN INDONESIA MERDEKA: POLITIK LUAR NEGERI

- J. Soedjati DJIWANDONO, *Empat Puluh Tahun Politik Luar Negeri Indonesia: Perubahan dan Kesenambungan*
- A.R. SUTOPO, *Indonesia antara Timur dan Barat*
- Endi RUKMO, *Politik Luar Negeri Indonesia: Diplomasi Multilateral*
- Asnani USMAN, *Indonesia, Asia Tenggara dan Selatan*
- Alfian MUTHALIB, *Indonesia dan Pasifik Barat Daya: Selandia Baru dan Papua Nugini*
- Kirdi DIPOYUDO, *Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Timur Tengah dan Afrika*

9. EMPAT PULUH TAHUN INDONESIA MERDEKA: IDEOLOGI, POLITIK DAN EKONOMI

- A.M.W. PRANARKA, *Kesinambungan, Penataan, dan Ideologi*
- BABARI, *Memantapkan Pancasila sebagai Ideologi Negara*
- M. DJADIJONO, *Pembangunan Ideologi Selama Orde Baru: Problem dan Prospeknya*
- Sarwono KUSUMAATMADJA, *Masalah dan Prospek Kelembagaan di Bidang Politik*
- Hadi SOESASTRO, *Ikhtisar Masalah Ekonomi*
- J. PANGLAYKIM, *Dalam Masa Pasca-Minyak Hendaknya Dipikirkan Konsep "Full Services" Banking*

10. KELUAR DARI KEMELUT EKONOMI

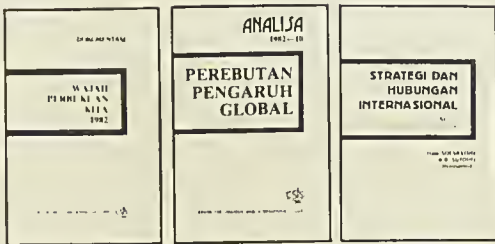
- Djisman S. SIMANDJUNTAK, *Prospek Jangka Pendek Ekonomi Indonesia*
- J. PANGLAYKIM, *Bisnis Indonesia: Keadaan Sekarang dan Prospeknya*
- Djukardi ODANG, *Prospek Perusahaan Dagang di Indonesia*
- J. PANGLAYKIM, *Singapura Menghadapi Masa Peralihan dari Pertumbuhan Ekonomi-Pesat ke Ekonomi Lambat*
- Atjep SUWARTANA, *Survei Perdaya Laut Perairan Maluku dan Masalah Pengembangannya*
- Syachrinuddin SEMAN, *Pertumbuhan dan Pemerataan dalam Kaitannya dengan Ketahanan Nasional*

11. MEMPERKOKOH PERSATUAN DAN KESATUAN

- H. Anton DJAWAMAKU, *Makna Persatuan dan Kesatuan Indonesia*
- SUWARDI, *Tipe-tipe Pemikiran Keagamaan*
- Medelina KUSHARWANTI, *Kelas Menengah sebagai Kelompok Strategis*
- H. Haryo ASWICAHYONO, *Kebijakan Alih Teknologi: Suatu Tinjauan Ekonomi*
- Oct. Ovy NDOUK, *Kerangka Landasan Hukum dan Problematik Dasarnya*
- BABARI, *Pemuda dan Tantangannya*
- BABARI, *Pendayagunaan Wadah Remaja*

12. MEMAHAMI PERMASALAHAN ENERGI

- Hadi SOESASTRO, *Peranan Sektor Energi dalam Pertumbuhan Ekonomi Nasional*
- SUBROTO, *OPEC dalam Retrospeksi: Jalan Mana Akan Ditempuh?*
- WIJARSO, *OPEC dan Non-OPEC: Suatu Peninjauan Permasalahannya*
- Djisman S. SIMANDJUNTAK, *Model-model Pembangunan dan Kenyataan Kebijakan Ekonomi*
- Suhadi MANGKUSUWONDO, *Perkembangan Hubungan Ekonomi Indonesia-AS Akhir-akhir Ini*
- J. PANGLAYKIM, *Strategi "Asset Building" sebagai Alat Pertumbuhan Kurang Dianut Lagi oleh Sektor Perbankan Internasional?*



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa buku-buku dan terbitan berkala:

BUKU-BUKU

Berbagai buku baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris, hasil penulisan staf CSIS mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

ANALISA

Majalah bulanan, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Harga per eks Rp 750,— langganan setahun (12 nomor) Rp 9.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp 6.750,—

THE INDONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulanan berbahasa Inggris, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan-paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp 1.000,—, langganan setahun (4 nomor) Rp 4.000,—, untuk Mahasiswa Rp 3.200,—

DOKUMENTASI

Kumpulan clipping berbagai surat kabar/bulletin secara sistematis mengenai masalah-masalah tertentu.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 s/d 356535

Untuk menunjang kegiatan pengkajian, CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN dan BIRO INFORMASI DAN DATA — CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 - 35